

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DAS RELAÇÕES COMERCIAIS

Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli*

Luiz Eduardo Simões de Souza**

Rodolfo Francisco Soares Nunes***

Resumo: Este artigo apresenta e comenta algumas mudanças estratégicas ocorridas na inserção brasileira no cenário internacional no início do século 21, com foco em suas relações comerciais. A primeira década e meia do novo século observou um aumento da participação brasileira em um emergente cenário internacional multipolar, estreitando relações com a China. Após o golpe de Estado ocorrido em 2016, a estratégia brasileira alterou-se em relação aos principais parceiros no setor do comércio externo, perfilando-se aos interesses dos Estados Unidos da América na América Latina.

Palavras-chaves: Comércio Internacional, Brasil, China, EUA.

* Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo, professora adjunta do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: fatprevi@gmail.com

**Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: luizedusouza@gmail.com

***Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão – PPGDSE/UFMA, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: rodolfofsn@gmail.com

Abstract: This article presents and comments on some strategic changes that occurred in the Brazilian insertion in the international scenario in the beginning of the 21st century, focusing on its commercial relations. The first decade and a half of the new century saw an increase in Brazilian participation in an emerging international multipolar scenario, strengthening relations with China. After the coup d'état in 2016, the Brazilian strategy changed in relation to the main partners in the foreign trade sector, in line with the interests of the United States of America in Latin America.

Keywords: International Trade, Brazil, China, USA.

1 Introdução

Não há como negar a relevância do Brasil no mundo. É um dos maiores territórios do planeta; uma volumosa biodiversidade; um volume populacional robusto e diversificado, constituindo uma grande força de trabalho e mercado consumidor, com riqueza e variedade de cultura que adquire escala civilizacional. O Brasil é protagonista e objeto de análise obrigatório em qualquer projeção ou descrição do cenário mundial. Por mais passivos que se apresentem esses elementos em seu aceite na constituição de panoramas, o peso deles confere ao maior país da América do Sul um lugar central nas preocupações dos analistas.

No início do século XXI, o Brasil, através de sua diplomacia reconhecida desde a época da Liga das Nações (1910) e da criação das Nações Unidas (1949), mudou sua estratégia de inserção. Caso de reprodução histórica de ciclos erráticos de atrelamento à política externa estadunidense, o Brasil, no início do novo século, através de sua diplomacia, buscou a integração regional do cone sul americano, em projetos institucionais e de desenvolvimento, estreitando relações com um pólo emergente, a China. No eixo dessas políticas, o Brasil se tornaria um dos líderes do MERCOSUL, o principal parceiro comercial da China na América Meridional, e um dos membros de um grupo de países emergentes, os BRICS. É possível afirmar que o Brasil chegou bem perto de se tornar uma liderança efetiva entre os países emergentes na comunidade internacional, cotado

para a participação em comitês como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, mesmo sem arsenal nuclear. O Brasil construiu paulatinamente a imagem, até 2015, de uma nação em franco desenvolvimento, com uma proposta pacífica de prosperidade com inclusão social e econômica.

A responsabilidade maior dessa imagem é dada aos governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), os quais, não apenas em suas propostas de governo, mas em ações deliberadas, tiveram papel central no manejo da linha de inserção internacional que o Brasil viria a assumir progressivamente nas duas últimas décadas. Mas ocorreria, a partir de 2015, uma virada de consequências dramáticas, com efeitos nefastos extensíveis até o longo prazo.

A partir do golpe ocorrido em 2016, o país passou a reverter progressivamente as tendências anteriores de aproximação crescente com a China, e uma perspectiva multipolar, para um retorno à posição de país-satélite dos EUA, em posição capaz de questionar os pontos mais baixos de subserviência e vassalagem política internacional. Tal mudança pode ser observada tanto nos documentos diplomáticos entre o país e as duas potências quanto pelos acordos comerciais.

O presidente brasileiro que assumiu o poder em 2019, passou a atacar verbalmente a participação do país no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, ao se declarar partidário das reivindicações israelenses relativas à Faixa de Gaza e Jerusalém, causou boicote das nações árabes aos produtos brasileiros. Adicionalmente, declarou que deixaria de participar do BRICS (acrônimo para o grupo de países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul). Tal declaração apresentou efeitos quase instantâneos nos acordos brasileiros com a China, principal parceiro comercial do Brasil, bem como o maior investidor no país.

Mas os danos não se limitam ao maior volume da pauta comercial e de investimentos. Em uma saída do MERCOSUL, o Brasil perderia o acesso aos mercados da União Europeia, já que tal acesso se baseia nos acordos firmados entre a União Europeia e o MERCOSUL.

É notória uma mudança recente na estratégia para a inserção internacional do Brasil, com o retorno a uma posição subalterna e auxiliar dos EUA, como liderança continental, abdicando de um projeto autônomo

e multipolar de estratégia de desenvolvimento. A sustentação argumentativa dessa mudança parece fraca demais para abrir mão da alternativa de cassação do debate político na sociedade, o que tem impressionado negativamente toda a comunidade internacional. O Brasil rapidamente se transformou, de liderança emergente, em pária, com direito a espetáculos públicos lamentáveis protagonizados pela atual governo, em frequência e intensidade impressionantes. O exotismo das opiniões das autoridades outorgadas pelo grupo ora ocupante do governo brasileiro parece ter deixado, há tempos de ser motivo de riso da comunidade internacional, para se tornar o substrato de uma grande decepção para com o potencial que o país apresentava até recentemente.

Para além de tais espetáculos lamentáveis e nocivos à imagem nacional, há consequências econômicas. Desde 2016, o Brasil tem perdido mercados, volume, espaço de atuação, diversidade tecnológica e mesmo a complexidade em sua divisão interna do trabalho, orientada ao comércio exterior. A construção estrutural de um país capaz de oferecer seus recursos naturais e produtos primários, não a preços deteriorados pelo câmbio ou pelo mercado financeiro internacional, mas em troca de investimentos em infraestrutura e aprendizado tecnológico (no qual o investimento em educação se torna estratégico) foi, como pode se observar nos dados de seu comércio internacional, minada e destruída à inviabilidade crônica, trazendo o Brasil de volta rapidamente à condição de mero exportador de produtos primários, sem qualquer contrapartida de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Este artigo apresenta uma análise de alguns aspectos de dispersão e volume do comércio externo brasileiro no século XXI e, para tanto, está organizado em três partes além desta introdução. Na próxima seção apresenta-se um breve histórico das relações comerciais brasileiras com China e EUA nos primeiros 19 anos do século XXI. A seção seguinte analisa os dados do comércio externo brasileiro. Algumas considerações finais comentam os resultados observados.

Os dados e documentos utilizados foram obtidos nas bases de dados COMEXSTAT do Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/en/home>), e do Ministério das Relações Exteriores brasileiras (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

2 Relações Comerciais Brasileiras com EUA e China no Século XXI

Brasil e EUA tem relações diplomáticas desde meados do século XIX, com intensa comunicação e diálogo. Durante o século XXI, os dois países computaram 18 encontros de alta cúpula para discussão de assuntos como comércio, finanças e investimento.

De acordo com dados do Banco Central do Brasil, os Estados Unidos eram o país com maior volume de investimento externo direto no Brasil, com estoque no valor de US\$ 116 bilhões, no ano de 2013. Já o estoque de investimentos diretos brasileiros nos EUA cresceu de US\$ 7,3 bilhões em 2009 para US\$ 22,4 bilhões em 2014¹.

Os fluxos têm-se tornado mais equitativos, não porque os investimentos norte-americanos decaíram, mas porque os investimentos brasileiros cresceram em ritmo mais acelerado – em 2000, para cada dólar investido nos EUA por empresas brasileiras, cerca de 47 dólares eram investidos no Brasil por empresas norte-americanas; em 2014, essa razão caiu para 3 dólares de empresas norte-americanas para cada dólar investido por empresas brasileiras².

Na última década do século XX, o Brasil iniciou um estreitamento das relações diplomáticas e comerciais com a China. Em 1993, os dois países estabeleceram uma “Parceria Estratégica” que, em sete anos, consolidou a posição chinesa como de principal parceiro brasileiro no continente asiático. Essa condição subsidiaria a criação, em 2004, da Comissão China-Brasil de Alto Nível de Acordo e Cooperação (China-Brazil Commission of High Level of Agreement and Cooperation - COSBAN).

Até meados da década de 2010, os dois países teriam 28 encontros de alta cúpula para tomada de decisões e assinatura de convênios ou negociações conjuntas. Sob a COSBAN, foram efetuados quatro encontros onde os grupos de trabalho das diversas subcomissões de trabalho produziram planos decenais de cooperação. Tais encontros ocorreram em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013) e Brasília (2015), novamente.

¹ <http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/>

² <http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/>.

Neles discutiu-se áreas como ciência, tecnologia e inovação e cooperação espacial; energia, mineração, infraestrutura e transporte; investimentos e cooperação industrial e financeira; cooperação econômico-comercial; e cooperação cultural e intercâmbio entre as duas sociedades. O último plano elaborado previa as ações para os anos de 2015 a 2021 e foi assinado pela Presidenta Dilma Rousseff e pelo Primeiro-Ministro Li Keqiang em maio de 2015.

Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil, sendo também uma das principais fontes do investimento no país. O volume comercial Brasil-China ampliou-se de forma marcante entre 2001 e 2015 – passando de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 66,3 bilhões. Em 2012, a China tornou-se também o principal fornecedor de produtos importados pelo Brasil.

Em 2015, o Brasil exportou para a China um total de US\$ 35,6 bilhões e importou daquele país US\$ 30,7 bilhões (contra US\$ 40,6 bilhões e US\$ 37,3 bilhões em 2014, respectivamente), obtendo, como resultado, superavit no comércio bilateral de US\$ 4,9 bilhões. Desde 2009, o Brasil acumula um saldo positivo com a China de quase US\$ 46 bilhões, segundo dados do Ministério das Relações Externas do Brasil (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

A China figura entre as principais fontes de investimento estrangeiro direto no Brasil, especialmente nos setores de energia e mineração, siderurgia e agronegócio. Os investimentos se diversificaram também para segmentos como telecomunicações, automóveis, máquinas, serviços bancários e infraestrutura. Em contrapartida os investimentos brasileiros na China concentram-se em setores como aeronáutica, mineração, alimentos, motores, autopeças, siderurgia, papel e celulose, e serviços bancários.

A cooperação financeira também se intensificou, nos âmbitos bilateral e multilateral. Bancos chineses atuam no Brasil, e o Banco do Brasil conta com agência em Xangai, desde maio de 2014. Trata-se da primeira agência de um banco latino-americano na China. Em 2013, foi assinado acordo de *swap* de moeda local, com vistas a salvaguardar o comércio bilateral em eventuais situações de crise econômica. Em junho de 2015, ambos os países

decidiram criar o Fundo Brasil-China para Expansão da Capacidade Produtiva, no valor de US\$ 20 bilhões, com vistas a fomentar investimentos em infraestrutura e logística, energia, mineração, manufaturas, agricultura, entre outros, no âmbito do Acordo-Quadro para o Desenvolvimento do Investimento e Cooperação na área de Capacidade Produtiva entre o Ministério do Planejamento e a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China (NDRC, sigla em inglês), assinado durante a visita do Primeiro-Ministro Li Keqiang ao Brasil (maio de 2015)³.

Brasil e China também se destacaram como uma grande dupla articuladora e agregadora no âmbito dos BRICS e G20 – grupos que representam espaço de aproximação e discussão sobre diversos tópicos da agenda internacional, como economia, desenvolvimento e mudança do clima.

Em julho de 2014, durante a VI Cúpula do BRICS, em Fortaleza, foram criados o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS e o Acordo Contingente de Reservas, com o objetivo de ampliar a disponibilidade de fundos para projetos de desenvolvimento e também para constituir reservas para momentos de desequilíbrio dos Balanços de Pagamentos dos países-membros. Adicionalmente, em abril de 2015, o Brasil tornou-se membro fundador do Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB, sigla em inglês)

De 2000 até o 2016, a aproximação diplomática, comercial e financeira com a China teve clara preferência dos governos brasileiros em relação a tais relações com os EUA. O total de encontros de cúpula sino brasileiros nos primeiros 16 anos do século XXI somam 28 eventos entre visitas e reuniões, contra 18 com os EUA.

No entanto, após o golpe de 2016 e a derrubada da presidente Dilma Rousseff, a tendência começou a se inverter. O COSBAN e seus grupos de trabalho foram desidratados unilateralmente pelo governo brasileiro que faria apenas 4 reuniões de cúpula com a China entre 2016 e 2018. Por outro lado, as relações entre Brasil e EUA, que entre 2000 e 2016 limitaram-

³ Tais informações foram obtidas junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

se a 18 reuniões de cúpula entre os representantes dos dois países, somando-se reuniões e visitas, chegariam a 10 entre 2016 e 2018.

Após janeiro de 2019, a aproximação do governo brasileiro com os EUA intensificou-se com declarações explícitas de submissão do novo presidente brasileiro ao governo dos EUA. Tais declarações chegam a assumir gestos cheios de simbolismo como bater continência ao secretário Mike Pompeo em janeiro de 2019, e a oferta de um dos filhos do presidente brasileiro – o qual demonstrou em público total ausência de qualificações políticas ou técnicas a um cargo diplomático - à chancelaria da embaixada brasileira nos EUA.

3 Análise do Comércio Exterior do Brasil Entre 2000 e 2019

Temos um apanhado de dados coletados junto ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil nesta seção. Referem-se aos fluxos comerciais do Brasil com o resto do mundo entre 2001 e 2019, em termos monetários e agregados, a partir dos quais se fez o cálculo das percentagens. Nesse sentido, realizou-se a análise dos seguintes itens: (1) fluxos agregados; (2) pauta comercial e (3) principais parcerias. Em (1), analisam-se exportações e importações. Em (2), analisa-se o comportamento, ao longo do tempo, dos produtos que, agregados, perfazem mais de 40% dos fluxos anteriormente citados. Em (3), a abordagem passa aos quatro principais parceiros comerciais do Brasil desde o início do século, a saber: Estados Unidos, China, União Europeia e MERCOSUL.

3.1 Fluxos agregados

A Tabela 1 mostra a balança comercial brasileira agregada em percentagem do PIB entre 2002 e 2019.

Tabela 1 – Balança Comercial brasileira, 2002 – 2019

[1] ANO	[2] Total expor- tado pelo Bra- sil em % do PIB do Brasil	[3] Total impor- tado pelo Brasil em % do PIB do Brasil	[4] Volume co- mercial com o exterior do Brasil em % do PIB do Brasil
2002	11,9%	9,3%	21,2%
2003	13,1%	8,7%	21,7%
2004	14,4%	9,4%	23,8%
2005	13,3%	8,2%	21,6%
2006	12,4%	8,2%	20,7%
2007	11,5%	8,6%	20,1%
2008	11,7%	10,2%	21,9%
2009	9,2%	7,7%	16,8%
2010	9,1%	8,2%	17,4%
2011	9,8%	8,7%	18,4%
2012	9,8%	9,1%	18,9%
2013	9,8%	9,7%	19,5%
2014	9,2%	9,3%	18,5%
2015	10,6%	9,5%	20,1%
2016	10,3%	7,7%	18,0%
2017	10,6%	7,3%	17,9%
2018	12,7%	9,6%	22,3%
2019	12,3%	9,6%	21,9%

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Em 2001, ano imediatamente anterior à série observada na Tabela 1, o total exportado pelo Brasil era de 10,39% de seu Produto Interno Bruto. Chegou a atingir 14,4% em 2004, com um declínio até a faixa entre 9 e 10% do PIB, no final do período. Isso indica uma relativa estabilidade nesse aspecto estrutural da economia brasileira, refletindo o aumento do dinamismo do mercado doméstico na composição do valor agregado entre 2004 e 2014. Indica também três patamares cronológicos da relevância das exportações na composição do produto: um primeiro, de 2002 a 2008; uma queda, que pode indicar um aumento da complexidade do mercado interno, entre 2009 e 2014, e um último mais recente de retomada do protagonismo das exportações, que vai de 2015 a 2019.

As importações brasileiras correspondiam a 9,9% do PIB em 2001. Após uma queda a 8,2% em 2006, essa parcela voltou a subir até 10,2%, em 2008, contraindo a 7,7% na crise de 2009. O mesmo desenho se repetiria posteriormente, com seu pico em 2015 (9,5%), terminando a série em 2019, com 9,6%. Dentro do conceito de demanda agregada⁴, assim, observam-se dois ciclos de expansão e retração das importações brasileiras.

O volume total de comércio exterior do Brasil entre 2002 e 2019 ficou entre 16,8 e 23,8% do PIB. Seu ponto mais alto, em 2004, atingiu 23,8%. O vale da série, em 2009, foi de 16,8%. Observadas as três informações em conjunto, reforça-se a hipótese de que o período 2004 – 2014 observou uma redução do peso do comércio exterior na composição do valor agregado bruto em virtude do aumento do dinamismo do mercado externo, até pelo aumento das importações. De 2015 a 2019, observa-se também uma regressão ao cenário estrutural anterior a 2004, ou seja, um retorno a uma maior dependência do comércio exterior na composição da renda nacional.

3.2 Pautas comerciais

Na pauta de comércio exterior, nota-se uma primarização da estratégia brasileira de inserção no mercado internacional. Segundo o Quadro 1, em 2001, as exportações brasileiras tinham mais um terço composto por materiais de transporte e componentes (17,01% do total), soja (9,96%) e produtos metalúrgicos (9,67%). Em 2009, os mesmos produtos manteriam a proporção aproximada, compondo com petróleo e derivados e minérios metalúrgicos pouco mais de 50% do total⁵.

Em 2015, a mesma cesta corresponderia a 49,72% das exportações, mostrando uma consolidação da mesma, no padrão de comércio brasileiro. Em 2017, excluindo-se os materiais de transporte e componentes, os demais produtos, que podem ser considerados como insumos primários, responderiam por 46% das vendas de mercadorias ao exterior: soja, petróleo

⁴ Em que: $DA = C + S + M$, onde: DA = demanda agregada; C = consumo agregado; S = poupança agregada e M = importações *free on board*.

⁵ 50,67% do total de exportações. Dados da COMEXTAT – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

e minerais metalúrgicos passaram após 2009, a compor mais de 30% do total exportado.

Em 2019, observa-se uma retração da soja aos níveis de 2009, em virtude da estratégia de diversificação chinesa de parcerias de oferta do insumo. As quedas nos itens de materiais de transporte e produtos metalúrgicos reforçam a mudança na percepção do ambiente produtivo brasileiro da parte do parceiro comercial. O aumento no item de combustíveis se dá pela participação chinesa nos leilões de exploração do pré-sal brasileiro, em que empresas chinesas, sob notório constrangimento, foram praticamente instadas a adquirir cotas subvalorizadas do ativo. A manutenção da participação de minerais metalúrgicos reflete permanências frente às mudanças na percepção do Brasil como parceiro comercial.

Quadro 1 - Pauta de exportações brasileiras, 2001 – 2019 (em % do total)

Ano	Produtos e % do total, em parênteses
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Soja (9,96%) • Material de transporte e componentes (17,01%) • Produtos Metalúrgicos (9,67%) • Petróleo e derivados (5,39%) • Minérios Metalúrgicos (5,29%)
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Soja (11,28%) • Material de transporte e componentes (10,59%) • Produtos Metalúrgicos (9,45%) • Petróleo e derivados (9,90%) • Minérios Metalúrgicos (9,45%)
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Soja (14,64%) • Material de transporte e componentes (11,27%) • Produtos Metalúrgicos (6,44%) • Petróleo e derivados (8,65%) • Minérios Metalúrgicos (8,72%)
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Soja (14,57%) • Material de transporte e componentes (12,12%) • Produtos Metalúrgicos (6,72%) • Petróleo e derivados (9,71%) • Minérios Metalúrgicos (10,29%)
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Soja (11,72%) • Material de transporte e componentes (4,09%) • Produtos Metalúrgicos (4,86%) • Petróleo e derivados (13,45%) • Minérios Metalúrgicos (11,46%)

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil

As importações brasileiras em 2001 compunham-se em mais de 47% de produtos já elaborados a partir dos insumos exportados, como se pode observar no quadro 2. Apesar da queda nas demais observações da predominância dos mesmos produtos, chegando a pouco menos de 38% em 2019, nota-se um crescimento da demanda por combustíveis minerais e destilados refinados, o que denotaria uma necessidade estratégica pelo refino doméstico dos insumos exportados ligados a essa alínea, o que se choca com a política atualmente adotada pelo governo brasileiro, que desde 2016, passou a liquidar o sistema de refino de combustíveis da Petrobras a distribuidoras estrangeiras.

Quadro 2 - Pauta de importações brasileiras, 2001 – 2017 (% do total)

Ano	Produtos e % do total, em parênteses
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (16,36%) • Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (16,18%) • Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,83%)
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (12,19%) • Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (16,44%) • Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,85%)
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (11,79%) • Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (14,47%) • Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,53%)
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (13,75%) • Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (11,55%) • Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,30%)
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (12,45%) • Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (12,01%) • Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (13,51%)

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil

3.3 Principais parceiros comerciais

Os principais países que receberam as exportações brasileiras entre 2001 e 2017 aparecem nas tabelas 2 e 3, a seguir:

Tabela 2 – Brasil, Exportações por destino, 2001 – 2009.
 (% do PIB e % dos totais de Exportações em US\$ dólares)

Países/Ano	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	PIB %	EXP %	%PIB	%EXP														
China	33,99	3,27	0,50	4,17	0,81	6,21	0,81	5,65	0,77	5,75	0,76	6,10	0,77	6,71	0,97	8,35	1,26	13,73
União Europeia - UE	2,77	26,67	3,07	25,90	3,36	25,74	3,69	25,62	3,04	22,85	2,81	22,60	2,90	25,24	2,75	23,55	2,05	22,35
Estados Unidos	2,53	24,34	3,02	25,43	2,99	22,86	2,99	20,76	2,54	19,08	2,21	17,80	1,79	15,61	1,62	13,86	0,94	10,20
Mercosul	1,14	10,93	0,65	5,48	1,02	7,77	1,33	9,25	1,32	9,93	1,26	10,15	1,24	10,81	1,28	10,99	0,95	10,35
Argentina	0,89	8,59	0,46	3,88	0,82	6,25	1,10	7,65	1,12	8,40	1,06	8,52	1,03	8,98	1,04	8,90	0,77	8,36
Países Baixos	0,51	4,92	0,63	5,28	0,76	5,81	0,88	6,14	0,59	4,43	0,52	4,17	0,63	5,50	0,62	5,30	0,49	5,33
Alemanha	0,45	4,30	0,50	4,20	0,56	4,30	0,60	4,19	0,57	4,26	0,51	4,13	0,52	4,49	0,52	4,47	0,37	4,04

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Tabela 3 – Brasil, Exportações por destino, 2010 – 2019.
 (% do PIB e % dos totais de Exportações em US\$ dólares)

Países	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	%PIB	%EXP																		
China	1,39	15,24	1,69	17,31	1,67	17,02	1,86	19,02	1,65	18,05	1,97	18,62	1,96	18,97	2,30	21,81	3,39	26,72	3,44	28,11
União Europeia - UE	1,96	21,46	2,03	20,77	1,99	20,26	1,93	19,74	1,71	18,69	1,88	17,77	1,86	18,01	1,55	14,72	2,07	16,35	1,79	14,61
Estados Unidos	0,87	9,56	0,99	10,08	1,08	11,00	1,00	10,19	1,10	12,01	1,33	12,60	1,29	12,50	1,30	12,34	1,52	11,99	1,62	13,18
Mercosul	1,02	11,19	1,06	10,88	0,92	9,41	1,00	10,20	0,83	9,07	1,00	9,42	1,02	9,92	1,10	10,39	1,10	8,71	0,80	6,54
Argentina	0,84	9,17	0,87	8,87	0,73	7,42	0,79	8,11	0,58	6,35	0,71	6,70	0,75	7,24	0,85	8,09	0,79	6,23	0,53	4,34
Países Baixos	0,46	5,07	0,52	5,33	0,61	6,21	0,70	7,16	0,53	5,79	0,56	5,26	0,58	5,57	0,45	4,25	0,69	5,46	0,55	4,49
Alemanha	0,37	4,03	0,35	3,53	0,30	3,00	0,26	2,71	0,27	2,95	0,29	2,71	0,27	2,62	0,24	2,26	0,28	2,18	0,26	2,10

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Por sua vez, os principais países que forneceram bens e serviços não-fatores ao Brasil entre 2001 e 2019 aparecem nas tabelas 4 e 5, a seguir:

Tabela 4 – Brasil, Importações por origem, 2001 – 2009.
 (% do PIB e % dos totais de Importações em US\$ dólares)

Países/Ano	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP
União Europeia - UE	2,75	27,73	2,65	21,43	2,33	10,81	2,38	8,77	2,04	7,58	1,82	14,65	1,91	16,60	2,13	18,30	1,75	19,12
Estados Unidos	2,30	23,19	2,02	16,36	1,71	7,94	1,69	6,24	1,42	5,27	1,32	10,59	1,34	11,65	1,51	12,95	1,20	13,10
China	0,24	2,38	0,30	2,47	0,38	1,78	0,55	2,04	0,60	2,23	0,72	5,80	0,90	7,85	1,18	10,13	0,95	10,40
Mercosul	1,25	12,63	1,10	8,94	1,02	4,72	0,95	3,52	0,79	2,94	0,81	6,52	0,83	7,24	0,88	7,55	0,79	8,57
Alemanha	0,86	8,69	0,87	7,04	0,75	3,49	0,76	2,79	0,69	2,56	0,59	4,72	0,62	5,40	0,71	6,08	0,59	6,45

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Tabela 5 – Brasil, Importações por origem, 2001 – 2017.
(% do PIB e % dos totais de Importações em US\$ dólares)

Países/Ano	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	%PIB	%IMP																		
União Europeia	1,77	19,40	1,78	18,15	1,94	19,69	2,05	20,97	1,90	20,76	2,03	19,19	1,73	16,78	1,44	19,75	1,73	17,95	1,69	17,49
Estados Unidos	1,22	13,40	1,30	13,27	1,32	13,41	1,46	14,89	1,43	15,56	1,47	13,86	1,33	12,85	1,20	16,48	1,54	15,98	1,64	16,97
China	1,16	12,68	1,25	12,81	1,39	14,13	1,51	15,43	1,52	16,60	1,70	16,08	1,30	12,61	1,32	18,12	1,84	19,16	1,92	19,89
Mercosul	0,75	8,24	0,74	7,57	0,78	7,94	0,78	7,96	0,70	7,68	0,69	6,49	0,65	6,26	0,58	7,89	0,71	7,38	0,70	7,31
Alemanha	0,57	6,22	0,58	5,94	0,58	5,87	0,61	6,27	0,56	6,15	0,58	5,44	0,51	4,93	0,45	6,12	0,56	5,83	0,56	5,80

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

3.3.1 Estados Unidos

Em 2001, as exportações brasileiras aos EUA respondiam por 2,53% do PIB e 24,34% do total (Tabela 2). Após uma flutuação entre 2,5 e 3,02% entre 2002 e 2005, a participação das exportações aos EUA sofreu uma queda contínua até a faixa de 1%, em 2011. A partir daquele ano, ocorreu uma pequena recuperação até 1,62%, em 2019. A posição dos EUA como receptadores de mercadorias brasileiras ficou entre 20 e 25%, com queda acentuada para pouco mais de 10% e recuperação para 13,18%, nos mesmos intervalos temporais mencionados (Tabela 3). Se em 2002, os EUA eram o segundo destino das exportações brasileiras, em 2019, estariam na terceira posição. Quase a metade das exportações brasileiras, que iam para os EUA em 2001, deixariam de ir em 2019.

Quanto às importações, a situação é análoga. Em 2001, as importações brasileiras junto aos EUA representavam 2,30% do PIB e 23,19% do total importado. Observa-se uma queda a partir de 2002, com uma pequena recuperação em 2007 e 2008, e uma oscilação com tendência final ascendente entre 2009 e 2019, ano que apresenta as importações brasileiras junto aos EUA como 1,92% do PIB e 19,89% do total importado (Tabelas 4 e 5). Assim, os EUA perderam praticamente metade do mercado brasileiro para a China e a União Europeia, ao longo do período observado, mas a partir de 2016, com a redução das parcerias comerciais brasileiras, a dependência histórica das importações estadunidenses parece ter retornado.

13.3.2. China

O crescimento do comércio exterior entre China e Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI é impressionante. As exportações brasileiras à China, de 3,27% do total exportado pelo Brasil, o que significava 0,34% do PIB, em 2001, passaria a 28,11% e 3,44% respectivamente, em 2017 (Tabelas 2 e 3). O aumento é contínuo, por todo o período, com uma leve desaceleração em 2011 e algumas oscilações entre 2012 e 2014, com o expressivo resultado final de praticamente septuplicar os dois índices ao final da série. Essa tendência francamente ascendente aparece de forma ainda mais acentuada na distribuição das exportações por unidades territoriais, com a ascensão da China a principal destino das exportações brasileiras em 2013, situação que se manteve até 2019.

Em 2001, as importações chinesas representavam 2,38% do total da alínea, e 0,24% do PIB (Tabelas 4 e 5). Após uma pequena queda em 2002, observa-se um crescimento regular a partir de 2006 (0,72% do PIB e 5,80% das importações), o qual se mantém consistente até 2015 (1,70% do PIB e 16,08% das importações). Os dois últimos anos da série observam um recuo, mas os dados de 2019 (1,92% do PIB e 19,89% das importações) ainda mostram uma demanda pelos produtos chineses no Brasil que cresceu aproximadamente sete vezes em 18 anos. Isso consolida a hipótese de que a China ampliou seu comércio exterior com o Brasil para além da tomada de fatias de mercado de eventuais concorrentes como EUA, União Europeia, ou mesmo o MERCOSUL, mas também sobre o crescimento da capacidade produtiva e da demanda interna do Brasil. O principal fator explicativo do estreitamento das relações comerciais entre Brasil e China parece ter suas bases nas estruturas de seus modelos de crescimento econômico e estratégias de diversificação e complexidade produtiva.

3.3.3 União Europeia

As exportações brasileiras tinham como principal destino a União Europeia, em 2001, respondendo por 26,67% do total exportado e 2,77% do Produto Interno Bruto, montantes nos quais Holanda e Alemanha têm

parcela majoritária (Tabelas 2 e 3). Há um pequeno aumento entre 2002 e 2004, seguido de um leve declínio até 2016, com uma pequena recuperação na participação das exportações, o que ainda assim não impede a ultrapassagem chinesa nessa alínea. Em 2019, as exportações à União Europeia comporiam 1,79% do PIB e 14,61% do total.

Quanto às importações, em 2001 elas estariam em 2,75% do PIB, representando 27,73% da demanda externa total brasileira (Tabelas 3.4 e 3.5). Os valores se repetem em 2002, e começam a apresentar uma leve oscilação com tendência declinante até 2019, ano em que as importações brasileiras junto à União Europeia, representaram 1,69% do PIB e 17,49% do total demandado. O principal parceiro comercial do Brasil na União Europeia seria a Alemanha, em situação mais concentrada e influente no crescimento do comércio brasileiro em 2001, com 8,69% do total importado e 0,86% do PIB, do que em 2019, com 5,80% e 0,56%, respectivamente. Isso pode ser atribuído ao crescimento chinês por sobre a demanda externa do Brasil. Especialmente no caso da Alemanha, é possível traçar um paralelo com a situação dos EUA, quanto à perda de mercado para a China ao longo da série.

3.3.4 MERCOSUL

No caso do MERCOSUL, é preciso fazer duas ressalvas antes de se observar o comportamento dos dados em comparação aos demais parceiros comerciais. São elas: (1) apesar do manifesto interesse comercial, desde seu planejamento e execução no início dos anos 1990, a orientação do bloco obteve resultados mais efetivos nos campos institucional e político das relações internacionais; e (2) o principal parceiro do Brasil no MERCOSUL em termos quantitativos de volume comercial, com mais de 80% do volume comercial executado, a Argentina, passou a primeira década do século XXI em recuperação da crise econômica mais grave de sua história até então. Esses seriam fatores endógenos ao MERCOSUL relevantes para a acentuação ou atenuação das nuances observadas.

Isto posto, é possível notar um comportamento levemente similar às tendências apresentadas pelos demais parceiros, exceto a China, ou seja,

leve queda na participação das exportações, e uma queda mais acentuada nas importações brasileiras.

Em 2001, as exportações ao MERCOSUL representavam 10,93% do total e 1,14% do PIB brasileiro (Tabela 2). Cairiam a 0,65% do PIB no ano seguinte, fechando o período (2019), com 6,54% das exportações brasileiras e 0,80% do Produto Interno Bruto (Tabela 3). As importações, por sua vez, apresentam uma queda mais acentuada no período, indo de 1,25% do PIB e 12,63% da demanda externa brasileira, em 2001, a 0,70% e 7,31%, respectivamente, em 2019 (Tabelas 4 e 5). Isso reflete uma combinação das tendências externas ao bloco com as internas supracitadas. A estratégia de inviabilização do MERCOSUL adotada pelo Governo Temer (2016 – 2018) intensificou-se ao nível da implosão do acordo internacional pelo governo seguinte, o qual regrediu ao nível do início do século.

4 Considerações Finais

A recente mudança de estratégia de inserção internacional do Brasil parece evidente, não apenas pelas diferenças de política externa ou declarações do governo ora vigente. Isso também é perceptível em uma breve análise dos dados de fluxos, pautas e parcerias comerciais do país nas últimas décadas. De maneira geral, pode-se observar o crescimento e a influência da participação chinesa no comércio exterior brasileiro ao longo das duas primeiras décadas deste século. Os demais parceiros principais, como EUA, União Europeia e MERCOSUL perderam espaço no mercado brasileiro, de maneira mais acentuada na demanda por importações do que na oferta de exportações, ressaltada uma tendência de retomada em especial dos EUA, fenômeno que deve estar atrelado a particularidades da política comercial estadunidense ocorridas a partir da mudança de orientação da política externa dada no contexto da eleição de Donald Trump para a presidência, em 2016.

A China não parece ter crescido e intensificado suas relações econômicas com o Brasil apenas pela tomada de espaços, mas também tê-lo feito através de seu próprio crescimento e do aproveitamento da estratégia brasileira de crescimento econômico adotada entre 2003 e 2014, a qual se

deu através do aumento das exportações primárias, combinado com o estímulo ao suprimento da demanda do mercado interno, pela expansão do consumo. Isso teria marcado não apenas o padrão de crescimento da economia brasileira a partir do comércio internacional, mas também sua estrutura, como se pode observar pelas alterações nas pautas comerciais, com uma primarização das exportações e aumento da complexidade dos bens demandados nas importações. O estímulo ao desenvolvimento do mercado interno, e a atuação do Estado no desenvolvimento de estoques de capital e infraestrutura, além do investimento de longo prazo no aumento da produtividade, via pesquisa científica e educação, permitiria mudanças estruturais de longo prazo na composição da oferta agregada da economia brasileira. Nesse cenário anterior ao golpe de 2016 no Brasil, há um agente que perde espaço, em termos absolutos e majoritários: os EUA.

Desde 2014, nota-se uma tendência de reversão do estreitamento da estratégia comercial brasileira adotada até então, no sentido de, a partir da criação de gargalos institucionais com a China, retomar-se o espaço comercial dos EUA, sem extensão aos demais atores, como União Europeia e MERCOSUL. A estratégia brasileira adotada, ainda timidamente entre 2014 e 2018, e recentemente intensificada por suas autoridades governamentais, parece beneficiar a um único agente nas atuais circunstâncias: os EUA. Não seria a primeira vez em que isso aconteceu.

Em meio à pandemia irrompida no início de 2020, as relações bilaterais do Brasil sofreram grande deterioração, tanto em seus novos “nêmesis” (China, Índia e Argentina), quanto em seus aliados de primeira hora (EUA e Israel). A verborragia da nova diplomacia brasileira, associada ao comportamento errático do primeiro escalão do governo brasileiro, atrasou e mesmo inviabilizou acordos com países produtores de vacina e insumos para o tratamento da COVID. Nos EUA, a derrota de Donald Trump nas eleições presidenciais conduziu um grupo muito menos disposto a tolerar as singularidades de comportamento do governo brasileiro, isolando ainda mais o país em detrimento de sua imagem na comunidade internacional. Os fluxos comerciais deram lugar à discussão a respeito da disseminação da vacina e propagação de medidas de prevenção do contágio. Nessas últimas, o Brasil conseguiu êxito ainda menor do que nas estratégias de inserção comercial, tornando-se um dos últimos países a lidar no campo das políticas públicas, com a pandemia.

A mudança – seria mais apropriado chamar até de colapso – da estratégia de inserção internacional do Brasil apresenta prognósticos de médio e longo prazo que assustam muitos analistas preocupados com o destino de uma das maiores nações do planeta. Os resultados de tais políticas parecem apresentar desafios estruturais de reconstrução para as próximas décadas, a partir de sua retomada. Por hora, segue a queda livre.

Referências

Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/en/home>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Ministério das Relações Externas do Brasil. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/en/>>> Acesso em: 10 fev. 2021.

