

# A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

## THE POLITICAL ECONOMY OF THE INTERNATIONAL RELATIONS OF BRAZIL IN THE EARLY 21ST CENTURY

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves<sup>†</sup>

**Resumo:** O presente trabalho parte do seguinte problema: como foi organizada a estratégia de inserção internacional do Brasil na economia política internacional no início do século XXI? Nosso foco está na análise da estratégia política e nos resultados econômicos do país. Nesse sentido, as coalizões internacionais Sul-Sul foram e continuam sendo a estratégia dominante de busca por autonomia e inserção internacional do Brasil e pautam também a estratégia de inserção no comércio internacional. No que diz respeito ao âmbito econômico, o país conseguiu aumentar sua participação no comércio internacional. Nossa análise se pauta em revisão da bibliografia pertinente e dados macroeconômicos e de comércio internacional do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul. Política externa brasileira. Inserção internacional. Economia política internacional.

**Abstract:** This paper assumes the following problem: how was the international insertion strategy of Brazil organized in the international political economy at the beginning of the 21st century? Our focus is on the analysis of the political strategy and the economic results of the country. In this sense, the South-South international coalitions were and still are the dominant strategy of search for autonomy and international insertion of Brazil and also guide the insertion strategy in international trade. With regard to the economic context, the country managed to increase its participation in international trade. Our analysis is guided by a review of pertinent literature and macroeconomic and human development data from the World Bank and the World Trade Organization.

**Keywords:** South-South cooperation; Brazilian foreign policy; international insertion; international political economy.

---

<sup>†</sup> Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP.

## 1 Introdução

A cooperação Sul-Sul, uma das expressões do universalismo dominante na política externa brasileira desde os anos de 1950, resultou em diversas ações por parte do Brasil no ambiente regional e internacional. No sistema bipolar que emergiu no Pós-Guerra, o país se viu no dilema entre tentar se inserir em um de forma privilegiada, reconhecendo seu lugar num capitalismo ocidental liderado pelos Estados Unidos ou buscar de forma autônoma seus interesses fora da zona “quente” da Guerra Fria, no chamado Terceiro Mundo. O resultado é que o Brasil nunca deixou de privilegiar as relações com EUA e Europa, e a cooperação Sul-Sul nunca foi a estratégia dominante de nossa inserção internacional, somente complementar.

Nesse contexto, temos também o processo de descolonização da África e Ásia, que aumenta numericamente os países periféricos no contexto da Guerra Fria e fomenta reflexão coletiva sobre qual o lugar desses países, ex-colônias, no sistema internacional. Observa-se a formação de grandes coalizões como o Movimento dos Não Alinhados, a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) e o G-77, sempre buscando coordenar ações e esforços em torno de grandes agendas. Blocos regionais ganham impulso no Terceiro Mundo, sendo o MERCOSUL o mais institucionalizado na América do Sul. Em tempos mais recentes, as coalizões assumiram um formato mais conciso e focado em temas mais específicos. O Grupo de Cairns consegue vitórias substantivas na Rodada Uruguai do GATT, conseguindo incluir a agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil participa de forma mais ativa nessas coalizões e alcança posição de destaque na articulação do G-20, também no âmbito da OMC.

Essa organização internacional torna-se palco de embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Favorecidos pelo caráter multilateral da OMC, interesses comerciais agrícolas, manufaturados, serviços e propriedade intelectual acirraram a divergência entre países do Norte e do Sul global. O destaque da atuação brasileira se dá na agenda agrícola, em especial no governo Lula, quando o país chamou para si o papel de representante e porta-voz dos interesses dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Tendo em vista esse contexto, cabe perguntar: como foi organizada a estratégia de inserção internacional do Brasil na economia política internacional neste início de século? Para responder a essa questão, focaremos na análise da estratégia política dos resultados econômicos do país. Nesse sentido, considero que as ditas coalizões internacionais Sul-Sul foram e continuam sendo a estratégia dominante de busca por autonomia e inserção internacional do Brasil no início do século XXI e pautam também a estratégia de inserção multilateral do país no comércio internacional. No que diz respeito ao âmbito econômico, o país conseguiu aumentar sua participação no comércio internacional no período, ainda que num ritmo mais lento que outros emergentes.

Em relação aos resultados econômicos dos esforços políticos, há distintos enfoques metodológicos possíveis para se dar à questão. Dois deles são mais evidentes. Primeiramente, poderíamos abordar a questão a partir da avaliação da cooperação internacional recebida e prestada pelo Brasil, num esforço de identificar e qualificar o resultado de acordos de cooperação

internacional. Por outro lado, podemos nos voltar para resultados macroeconômicos e de comércio internacional para traçar um quadro mais amplo das tendências do país junto à economia global. Nesse trabalho, optamos pelo segundo caminho.

O artigo está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, apresentaremos o lugar da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira e os resultados políticos práticos, com especial atenção à formação de coalizões e o regionalismo expresso no Mercosul. Para tanto, nos valem de revisão bibliográfica. Num segundo momento, consideramos rapidamente a OMC e os resultados comerciais aferidos pelo Brasil nesse início de século. Para tal, recorreremos à literatura especializada e dados do Banco Mundial e da própria OMC. Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho.

## **2 A cooperação Sul-Sul e a formação de coalizões internacionais**

A cooperação Sul-Sul na política externa brasileira pode ser entendida, em grande medida, pelo estudo das coalizões internacionais das quais o país participou. Historicamente, o interesse do Brasil pelas coalizões internacionais esteve relacionado à importância das instituições multilaterais como meio para nivelar assimetrias de poder e de reverberar as demandas e as preocupações do mundo em desenvolvimento. Na medida em que o multilateralismo se transformou, refletindo as transformações que se deram no âmbito do sistema internacional, as coalizões internacionais também mudaram em conteúdo e alcance. Assim, é possível identificar, segundo Vaz (2012), duas gerações principais de coalizões internacionais na política internacional contemporânea.

### **2.1 A primeira geração de coalizões internacionais**

Cervo e Bueno (2002) apontam que as relações internacionais do Brasil no pós-guerra foram marcadas, em grande medida, pelo alinhamento com os EUA. Ações como a assinatura do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), em 1948, a ruptura diplomática com a URSS, em 1947, e o reconhecimento da China Popular alinhado aos EUA na ONU, também em 1947, são exemplos desse alinhamento. Mesmo durante o segundo Governo Vargas, entre 1951 e 1954, com a volta do discurso nacionalista e anti-imperialista, o foco da política exterior do Brasil esteve associado à relação privilegiada com os EUA. No hiato Café Filho, entre o suicídio de Vargas e a posse de Juscelino, aprofunda-se a busca por uma relação privilegiada com os EUA, com empréstimos internacionais e a cooperação na área de energia atômica. Cabe ressaltar que, nesse período, o Brasil participou e integrou as Organizações Internacionais criadas, em grande iniciativa, pelos EUA. O Brasil esteve presente na conferência de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas e, conforme apresentaremos com mais detalhes na próxima sessão, participou das conferências de Bretton Woods que estruturou o sistema financeiro no pós-guerra e criou o GATT.

No contexto do início da Guerra Fria e dos movimentos de descolonização, os países do chamado “Sul global” passaram a ser tratados, e também a se verem, como parte de um

grupo específico, cujos objetivos comuns seriam a promoção do seu desenvolvimento e a defesa de sua soberania. Nesse sentido, há três marcos principais que caracterizam essa ideia: 1. O discurso de posse de Truman, em 1949, que, ao assumir para seu governo o papel de resolver os problemas das áreas subdesenvolvidas, conferiu, de forma inédita, unidade aos países que faziam parte delas; 2. A realização, em 1955, da Conferência Afro-asiática, a primeira realizada sem a presença de representantes dos EUA, URSS e Europa; 3. A constituição do Movimento dos Não Alinhados (NMA), na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência entre os países do Sul sobre a necessidade de defenderem sua autonomia diante de novas aventuras colonialistas da Guerra Fria (LEITE, 2012).

Concomitantemente, no plano interno, Juscelino Kubitschek consolida a ideia de utilizar o contexto externo para alavancar o desenvolvimento nacional. O Brasil possuía diversos problemas que poderiam ser mitigados externamente, como: a necessidade de receber capitais e tecnologias por meio da cooperação com os EUA; os termos de troca do comércio internacional haviam deteriorado substancialmente e os preços internacionais de matérias-primas e produtos agrícolas não acompanharam os preços dos produtos industrializados; a necessidade de ampliação do mercado exterior para produtos nacionais, tendo em vista assegurar a capacidade de importação de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2002).

Partindo da mesma lógica, a primeira fase de coalizões internacionais envolve países em desenvolvimento em grandes agrupamentos multilaterais baseados, sobretudo, em condições compartilhadas, notadamente o subdesenvolvimento e a marginalização internacional, e interesses conjuntos expressados em termos de demandas por oportunidades econômicas. Também se basearam em um arcabouço idealista de política internacional, que tinha como preceito básico a consolidação das instituições internacionais por uma maior igualdade e cooperação internacional, pela transferência de tecnologia e pela reforma das relações Norte-Sul. Os exemplos mais representativos dessa primeira geração de coalizões internacionais foram o Movimento dos Países Não Alinhados (o MPNA, cuja primeira reunião de cúpula se deu em 1961, em Belgrado) e o G-77 (estabelecido no âmbito da criação da UNCTAD, em 1964) (VAZ, 2012).

Segundo Cervo e Bueno (2002), a Operação Pan-americana, lançada por JK em 1958, propunha a cooperação internacional de âmbito hemisférico para o desenvolvimento, tendo em vista o fim da miséria como forma de evitar a penetração de ideologias exógenas antidemocráticas. No campo da defesa da agroexportação, na reunião do GATT em Genebra (1957), o Brasil defendeu a ideia de que o GATT fora criado com falhas de origem que tendiam a não beneficiar os países menos desenvolvidos e foram feitas reformas para tentar corrigir essas falhas. Todavia, a criação do Mercado Comum Europeu atentava contra os interesses e a economia rural de nações menos desenvolvidas.

Apesar do foco no desenvolvimento, a partir da atuação internacional, a política externa de JK ainda se limitava ao hemisfério e não visava ao “resto do mundo”. De forma mais ampla, a cooperação internacional para o desenvolvimento possui a modalidade Sul-Sul, cooperação oficial oferecida pelos países que não fazem parte do CAD/OCDE à chamada assistência privada para o desenvolvimento, realizada por ONGs, organizações religiosas, empresas e fundações, entre outros; e à Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Esta última é a forma mais difundida de cooperação

internacional para o desenvolvimento e depende de quatro elementos para ser caracterizada: ter como origem uma agência do setor público; ter como destino países em desenvolvimento ou agência multilaterais; ter como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar; ser realizada na forma de doações (dinheiro, bens ou serviços) ou empréstimos (LEITE, 2012).

Foi essa visão da cooperação Sul-Sul que esteve presente, no início dos anos de 1960, na Política Externa Independente (PEI) dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Segundo Cervo e Bueno (2002), a PEI caracterizou-se pela primeira tentativa de o país ir no sentido da mundialização. Substituiu a visão ideologizada de mundo dividido entre Leste e Oeste pela de Norte e Sul, na qual o Brasil, enquanto país do Sul, deveria buscar seu espaço. Conduzida por Santiago Dantas, a PEI foi instituída no contexto da crise do populismo e do modelo de industrialização em substituição ao de importação, de transformações na estrutura social interna com aumento das lutas sociais e a reação norte-americana à revolução cubana no plano externo.

De forma geral, nesses primeiros anos de articulações entre países do Sul, a cooperação entre eles sofria pelo menos três restrições: o número reduzido de participantes; a limitação temática diante de um contexto marcado pela Guerra Fria e pelos problemas da descolonização; e, principalmente, a baixa complementaridade entre suas economias. A concretização da Cooperação Sul-Sul se limitou, em grande medida, à união contra o imperialismo das grandes potências e o racismo e a favor do pacifismo, do multilateralismo, da autodeterminação e da igualdade entre as nações (LEITE, 2012).

A primeira experiência de ampliar o escopo da atuação brasileira no mundo, em detrimento da relação com os EUA, foi interrompida tão logo os militares ocuparam o poder. Visentini (2004) aponta dois momentos que caracterizariam a política externa brasileira durante o período do regime militar: o primeiro, com Castelo Branco, denominado por Cervo e Bueno (2002) como um passo fora de cadência, e o segundo, a partir de Costa e Silva, com a retomada do caráter multilateral e global.

No âmbito internacional, a criação da UNCTAD, em 1964, representou um alargamento da aliança entre os países do Sul e agregou à agenda da CSS o consenso em torno do comércio internacional como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Mesmo países considerados aliados dos países industrializados passaram a demandar mudanças nas relações econômicas internacionais. Apesar de o Brasil ter sido somente observador do MPNA e não ter tirado vantagem política do Movimento, o G-77, por outro lado, estabelecido no âmbito da criação da UNCTAD, proporcionou ao Brasil uma oportunidade valiosa para a participação ativa do país nos debates no âmbito da Assembleia Geral da ONU. A partir do G-77, o Brasil apoiou as demandas para o desarmamento, a reforma do comércio e uma ordem econômica internacional mais equitativa, ganhando assim visibilidade e prestígio internacional, especialmente junto a outros países em desenvolvimento. No âmbito do GATT, o Brasil se incorporou ao Grupo de Cairns, um grupo menor voltado a um só tema, mas que teve um papel central na demanda pela redução de barreiras às exportações agrícolas (VAZ, 2012).

Data ainda dos anos 60 a emergência dos primeiros arranjos regionais e sub-regionais de integração: Mercado Comum da América Central (1960), Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (1960), Organização da União Africana (1963), Associação das Nações do

Sudeste Asiático (1967), Pacto Andino (1969). Não obstante, devido à carência de infraestrutura (comunicação e transporte), ligando os países que formavam esses arranjos, bem como à sua base produtiva similar, a cooperação econômica, destinada a gerar economias de escala no âmbito das estratégias de industrialização, não se concretizou nos níveis esperados (LEITE, 2012).

Como mencionado acima, a política externa do governo Castelo Branco (1964 a 1967) se caracterizou pelo retorno da política hemisférica e alinhada aos EUA, com um modelo de desenvolvimento dependente associado a esse país e de orientação econômica liberal. Em 1967, a ascensão de Costa e Silva à chefia do executivo nacional leva à guinada na política externa, tendo em vista o fracasso daquela de Castelo Branco. Costa e Silva promove uma ruptura profunda com seu antecessor, contrariando frontalmente Washington. O foco era a autonomia e desenvolvimento, aproximando-se, em alguma medida, da PEI. Há o reconhecimento da dicotomia internacional baseada em relações Norte-Sul, no qual o conceito de Terceiro Mundo é um referencial para a busca de alianças para se alterarem as regras do sistema internacional, consideradas injustas (VISENTINI, 2004).

No período entre 1969 a 1974, no governo Médici, Altemani (2005) sublinha que a prioridade política do Itamarati era a CSS, particularmente as relações com a América e África, regiões onde o Brasil teria melhores condições de maximizar suas vantagens comparativas. Conforme aponta Leite (2012), a modalidade de CSS que se destacou nesse período foi o apoio mútuo entre os países em desenvolvimento na arena multilateral, com destaque para as articulações que culminaram na aprovação, em 1974, da Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial. Fundamental para isso foi o aumento do número de países em desenvolvimento na ONU com o avanço do processo de descolonização e também pela liderança exercida por estadistas na Índia, Tanzânia, China, México e Malásia. Data desse período a diferenciação entre os países do Sul em decorrência do crescimento econômico de alguns deles.

No âmbito multilateral, a cooperação técnica e econômica, antes discutida em conferências mais amplas, passou a contar com conferências específicas. Respondendo à demanda dos países em desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) organizou a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que reuniu delegações de 138 países em Buenos Aires, em 1978. O resultado da conferência foi a adoção, por consenso, do Plano de Ação para Promover e Implementar a CTPD (LEITE, 2012).

No Brasil, o governo Geisel (1974-1979) adotou o “Pragmatismo Responsável”, política externa mais ousada e desenvolvida dos regimes militares brasileiros, segundo Visentini (2004). O nível de desenvolvimento do capitalismo brasileiro no período permitiu ao país um alto grau de inserção mundial. Dentre as medidas efetivas implementadas está o protagonismo no âmbito multilateral e das relações com o 3º Mundo, com destaque para o Oriente Médio (petróleo), países socialistas como a China, o continente africano e foco nas relações com a Europa e Japão, em detrimento dos EUA, cujos resultados eram insatisfatórios.

Os anos 80 e boa parte dos 90 foram marcados pela desmobilização da CSS. Fatores como a premência de problemas domésticos, notadamente a crise da dívida externa, mas também, no caso dos latino-americanos, a transição democrática, que tornaram a ação externa desses países mais tímida, contribuíram para o arrefecimento da CSS. Por outro lado, a emergência de

um novo modelo de desenvolvimento, focado no ajuste neoliberal, acabou levando os países do Sul a competir pela recepção de investimentos estrangeiros diretos, interrompendo décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial que, assim como as próprias iniciativas da CSS, havia se calcado na centralidade do Estado como motor do desenvolvimento. Por fim, a queda da URSS veio questionar a racionalidade central do movimento terceiro-mundista: a busca de autonomia diante da disputa bipolar (LEITE, 2012).

No âmbito nacional, o governo do general João Figueiredo (1979-1985) estabeleceu, segundo Visentini (2004), uma diplomacia pautada na manutenção do universalismo, mas pautada em condições adversas. O Brasil conservou e aprofundou sua presença em todas as regiões do globo. Com o acirramento da Guerra Fria promovida pela administração Reagan, o espaço de ação do Brasil foi ainda mais limitado e o mundo vê, além do declínio da multipolaridade, um aumento vertiginoso da taxa de juros internacional (puxada pelos EUA e que culminou na crise da dívida da década de 1980) e o advento do neoliberalismo nos países centrais, que acaba com a experiência nacional-desenvolvimentista do Sul.

Segundo Altemani (2005), não houve mudança na orientação da política externa com a transição do governo militar para o civil. Entretanto, a deterioração das condições gerais interna e externa implicou uma definição e implementação distintas. A definição passa por um internacionalismo pacífico baseado no preceito da coexistência e da cooperação com todos os demais membros da sociedade internacional. Todavia, a administração Sarney (1985-1990) priorizou as relações com a América Latina. Data de 1985 a assinatura, juntamente com a Argentina, da Declaração de Iguazu e de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

Na primeira metade dos anos 1990, a política exterior do Brasil passou por um período de instabilidade que refletia a turbulência interna (por exemplo, abertura comercial, o processo contra Fernando Collor, o lançamento do Plano Real, em 1994). No plano das relações multilaterais, houve, entretanto, continuidade, expressa nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT, na criação do Mercosul, na manutenção da temática desenvolvimentista nos foros multilaterais em geral ofuscados pela lógica neoliberal (CERVO; BUENO, 2002).

Nas relações internacionais sul-americanas, a proximidade geográfica e assimetria de poder implicavam desconfiança entre o Brasil e o restante dos países da região, desconfianças essas reforçadas pelas diferenças de idiomas, trajetórias políticas e substratos culturais (LIMA, 2007). O Mercosul foi estabelecido em Assunção, em 1991, e formalizado em Ouro Preto três anos mais tarde. Sua origem remonta, todavia, o fim da década de 1970 com a tentativa, por parte dos governos brasileiro e argentino, de estabelecer áreas de complementaridade entre as economias dos dois países que permitissem inserção mais competitiva dos dois países no mundo. Segundo Garcia (1994), no primeiro momento, a visão estratégica da integração se deu em questões políticas e em temas econômicos mais imediatos, como cooperação científica-tecnológica. A evolução do Mercosul apontou, todavia, muito mais para a constituição de uma zona de livre-comércio, no âmbito de uma integração econômica.

No âmbito da cooperação Sul-Sul, no que diz respeito à agenda comercial, em 1986, pouco antes da Rodada Uruguaí, os principais países exportadores de produtos agrícolas mundiais,

13 nações responsáveis por 20% do total dessas exportações que incluíam Brasil e Austrália, criaram o Grupo de Cairns. Ao longo da referida rodada de negociações, o grupo constituiu-se uma terceira força em relação aos EUA e à UE na liberalização do comércio de bens agrícolas. Segundo Tyers (1993), a principal motivação do grupo se encontrava no fato de a grande maioria dos países exportadores de produtos agrícolas não possuir padrões de protecionismo sobre seus setores agrícolas, sendo as principais exceções modernas os EUA e a UE. A preocupação era manter a agricultura na agenda da Rodada de Negociações do GATT no Uruguai, em 1986. Dessa forma, pela primeira vez na história do GATT, um grupo compreendendo países de economia industrial em desenvolvimento e centrais trabalhou junto para avançar um objetivo comum e foi bem-sucedido, garantindo que a agricultura recebesse atenção sem precedentes no restante da Rodada, sendo institucionalizada na OMC a partir de 1995, no Acordo da Agricultura da OMC (VISENTINI, 2006).

Entretanto, ao longo da década de 90, o Grupo de Cairns passou a ser criticado pela timidez de reivindicações frente ao protecionismo dos grandes parceiros comerciais. Notadamente, o enfraquecimento do Grupo foi atribuído à liderança australiana, às posições demasiadas moderadas do Grupo e às diferenças entre os estágios de desenvolvimento dos membros do Grupo que incluíam nações mais desenvolvidas, como a Austrália, menos desenvolvidas, como o Paraguai, e intermediárias, como o Brasil (VISENTINI, 2006).

## 2.2 A segunda geração de coalizões internacionais

A partir do fim dos anos 90 e início dos anos 2000, houve um ressurgimento e ampliação sem precedentes da CSS. A insatisfação com os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural e a emergência de governos progressistas em vários países do Sul foram alguns dos fatores que contribuíram para isso, além da recuperação econômica, que permitiu atuação mais proativa no cenário internacional. Embora tenha resgatado a racionalidade da união em barganhas no âmbito multilateral – com destaque para a articulação entre países em desenvolvimento, no âmbito da OMC, em prol da quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais e da abertura comercial dos países desenvolvidos para os produtos agrícolas (G-20), a CSS não se restringiu de forma alguma a isso. Essa nova fase também é marcada pela emergência de coalizões unindo as potências emergentes, como Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS), e pela busca de modelos alternativos de desenvolvimento, com agências como o Banco Mundial (LEITE, 2012). Visentini (2006) ressalta também o fim da Guerra Fria e do bipolarismo nas relações internacionais como fator que contribuiu para incertezas sobre uma nova ordem mundial e para um maior espaço para países como Brasil, Índia e África do Sul e maior fortalecimento dos regionalismos, como o Mercosul, a SAARC e a SADC.

No que tange à política externa do Brasil, Altemani (2005) ressalta que, no período após o fim da Guerra Fria, houve a manutenção dos preceitos básicos lançados no Governo Jânio Quadros, em 1961: universalização, independência, autonomia e diversificação, apesar de um esboço de alinhamento automático com os EUA no governo Collor de Melo, logo corrigido por

Itamar. Já na segunda metade da década de 1990, o Governo FHC mantém a perspectiva de integração sul-americana, aprofunda o MERCOSUL e as relações com outras potências médias, como China, Índia e África do Sul. Para Cerro (2006), Cardoso recuperou o propósito de reforma da ordem internacional por meio do multilateralismo.

O governo Lula deu continuidade à política externa de FHC, ampliando e diversificando o raio de ação internacional do Brasil. Entre as ações se incluem a inauguração de 19 embaixadas, a multiplicação da presença brasileira em cúpulas mundiais e foros de todo tipo e no favorecimento de articulações com outros países em assembleias, grupos e coalizões. Essa aproximação dos países em desenvolvimento é verificável no destino das viagens presidenciais e nos esforços por distribuir o peso das exportações brasileiras. Em 2005, de forma inédita, o conjunto de países em desenvolvimento superou a dos EUA e UE como destino de suas exportações. Os principais países em desenvolvimento receberam 52% dos produtos nacionais, enquanto que, em 2003, essa porcentagem era de 41,4%. Entre 2003 e 2008, as exportações para a África passaram de 6 para 30 bilhões de dólares (PINO, 2012).

Um das dimensões mais relevantes da política exterior do Governo Lula foi a vontade de contribuir com o desenvolvimento internacional vinculado à redução das assimetrias que caracterizam o sistema mundial. A decisão de colaborar ativamente para o cumprimento dos Objetivos do Milênio se relaciona com a elaboração de um variado conjunto de propostas brasileiras que buscavam, através da ação de coalizões Sul-Sul, desencadear mudanças nas regras de governança global em vários regimes internacionais (política, finanças, comércio, segurança, nuclear, acesso a tecnologias etc.). Na primeira década do séc. XXI, o Brasil priorizou a constituição de relações especiais com as chamadas potências emergentes e outros países em desenvolvimento. Neste sentido, buscou maiores níveis de autonomia no campo político para impulsionar um sistema internacional multipolar para o qual o fortalecimento do multilateralismo era elemento indispensável. Ainda, no campo econômico, preservou os espaços de independência que garantissem o crescimento e o desenvolvimento nacional. (PINO, 2012).

Na construção da relação privilegiada com outros países em desenvolvimento, o Brasil buscou a formulação de um modelo de cooperação Sul-Sul, com desdobramentos na dimensão política, econômica-comercial e técnica. Nessa fórmula, ocupavam um lugar de destaque a Índia e a África do Sul, países com os quais se compartilham a vocação para a democracia, o fortalecimento do multilateralismo e a vinculação das políticas de desenvolvimento e lutas contra a pobreza (PINO, 2012).

Nesse contexto, a nova geração de coalizões internacionais passa a congrega um número menor de países em torno de uma agenda mais seleta. Representam essa nova fase as coalizões formadas pelas grandes economias emergentes em busca de um novo status político internacional, como o BRICS e o IBAS, em vez de grupos grandes e heterogêneos, voltados para a busca de objetivos políticos definidos amplamente. Devido a sua própria natureza e composição, essas coalizões encontrariam diversos níveis e formas de funcionamento político e econômico para promover interesses nacionais e internacionais brasileiros (VAZ, 2012).

De forma geral, a visão de mundo contida na política externa brasileira no governo Lula rejeita a unipolaridade e busca a promoção de múltiplos polos de poder e o universalismo.

Buscou-se a organização de polos de equilíbrio balanceados por potências-chave: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, América do Sul e África no Atlântico (CERVO, 2003; ALMEIDA, 2004; LIMA, 2005).

A principal inovação na política sul-americana do governo Lula foi a ênfase no plano político, mas sem deixar de lado a integração comercial, física e produtiva. Por um lado, se trata de construir uma capacidade de influência coletiva nas negociações internacionais, assim como na elaboração de normas globais e regionais, para torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. Por outro lado, se trata de cooperar na solução de crises políticas nos países vizinhos que possam eventualmente estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. No primeiro caso, o principal instrumento que o Brasil pode oferecer é a ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais, globais e regionais; no segundo, oferecer seus serviços na mediação de eventuais situações de conflito dentro e entre os países sul-americanos (LIMA, 2007).

Todavia, apesar do crescimento da importância da América do Sul para o Brasil, tanto no plano econômico como no plano político, isso não se traduziu na percepção de um aumento da influência do país na região. O Brasil sofreu revezes exatamente na tarefa de coordenar a ação regional no âmbito multilateral, representados pela falta de apoio regional às postulações brasileiras aos cargos de direção na OMC e no BID e pelas diferenças de postura de negociação com a Argentina no caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Alguns fatores podem ser apontados para o descompasso entre os interesses e influências e as dificuldades na coordenação regional: assimetria, que reativou antigos temores de hegemonia brasileira; falta de coordenação de uma posição comum com Argentina sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU; a nova ordem geopolítica sul-americana, com o crescente protagonismo de Hugo Chávez; a oferta, pelos EUA, de acordos bilaterais, sob a forma de acordos de livre comércio, aos países menores da região; o desajuste entre as altas expectativas dos países vizinhos e as ofertas cooperativas brasileiras; a percepção generalizada na região do enfraquecimento político do governo Lula em vista dos problemas políticos domésticos; e a autoproclamada liderança regional brasileira, não tanto por parte do governo, mas pelos meios de comunicação e os círculos acadêmicos (LIMA, 2007).

### **3 O regime de comércio internacional: GATT, OMC e a economia política internacional do Brasil**

As discussões sobre a reconstrução da economia mundial começaram antes do fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1944, na conferência de Bretton Woods, Estados Unidos e Reino Unido assinaram um acordo que proveria a base da economia no pós-guerra sobre três pilares: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial); e a Organização Internacional de Comércio (OIC). Apesar do promissor acordo multilateral em torno da Carta de Havana, a OIC nunca chegou a existir. A ratificação dos EUA foi problemática, apesar do papel que tiveram na gênese e construção da ideia da OIC. Em 1950, o presidente Truman anunciou que não submeteria a Carta ao Congresso para ratificação. Os demais países perceberam que a OIC não teria significado

sem a participação dos EUA devido a sua preponderância na economia no pós-guerra, e a ideia foi abandonada (NARLIKAR, 2005).

Em meados de 1945, ainda durante as discussões sobre a OIC, os EUA propuseram a negociação de acordo multilateral de comércio sobre reduções de tarifas entre os países participantes. A ideia partia do reconhecimento pela administração americana que, apesar de uma OIC (sendo uma organização multilateral) dever ser ratificada pelo Congresso, um acordo comercial poderia ser negociado e implementado a partir do Executivo, através do Ato sobre Acordos Recíprocos de Comércio, de 1945. O resultado desse conjunto tardio de negociações foi o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT). O GATT foi assinado por 23 países, 11 dos quais em desenvolvimento, em janeiro de 1948. Esse acordo temporário acabou por constituir a base para o sistema de comércio internacional por 47 anos (NARLIKAR, 2005).

Somente a partir de primeiro de janeiro de 1995, a OMC substituiu o GATT, constituindo finalmente uma organização com estrutura burocrática e com um escopo que vai muito além daquele do GATT (BØAS; McNEILL, 2003).

Entre 1947 e 1994, ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT, das quais as cinco primeiras – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-51; Genebra, 1955-56; Dillon, 1960-61 – versavam somente sobre a redução de tetos tarifários para liberalização comercial. As rodadas seguintes também partiram desse ponto, mas inovaram em outras agendas. A rodada Kennedy (1964-67) tratou de medidas antidumping, e a sétima, Tóquio 1973-79, regulamentou barreiras não tarifárias (como exigências sanitárias e fitossanitárias) e cláusula de habilitação (que reconhecia o direito de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências); e, por fim, a Rodada Uruguai (1986-94) estabeleceu a OMC e sua ampla agenda (COSTA JÚNIOR, 2008).

Em termos de tomada de decisão, o acordo do GATT dava a cada parte contratante um voto. Formalmente, o artigo XXV estabelecia que as decisões das partes contratantes deveriam ser tomadas por maioria dos votos. Na prática, todavia, o GATT evoluiu para a norma de tomada de decisão por consenso, ou seja, uma decisão seria tomada se nenhuma das partes presentes se opusesse. Essas decisões eram normalmente alcançadas nas chamadas reuniões da Sala Verde (*Green Room*), que trabalhavam somente por convite (NARLIKAR, 2005).

As negociações tarifárias eram conduzidas essencialmente pelo Princípio do Fornecedor Principal: os principais fornecedores e consumidores de um determinado produto negociaria a redução tarifária e então estenderia as concessões a todas as partes contratantes. Um ponto positivo da estrutura não organizacional do GATT era seu baixo custo de manutenção e participação, em especial para os países desenvolvidos. Todavia, segundo Narlikar (2005), o ponto fraco da instituição estava em sua pouca capacidade de lidar com a assimetria de poder que colocava os países em desenvolvimento em grande desvantagem nas relações comerciais. O ônus da negociação e implementação dos acordos caía sobre os próprios membros, com pouca ajuda do Secretariado. Países em desenvolvimento encontravam-se mal equipados para participar efetivamente desse acordo teórico de um membro, um voto, devido à capacidade técnica limitada.

O Princípio do Fornecedor Principal era um processo negocial que implicava exclusão

automática de países em desenvolvimento do processo de formação de agenda, o que implicava que países desenvolvidos eram capazes de estabelecer a agenda com questões de interesse próprio. Formalmente, as concessões negociadas no Princípio do Fornecedor Principal eram estendidas a todas as partes contratantes, mas geralmente essas concessões eram sobre produtos os quais países em desenvolvimento não possuíam vantagens comparativas (NARLIKAR, 2005).

Ao longo da história do GATT, ficou evidente que o regime de comércio criado por esse acordo, estabelecido pela supremacia norte-americana no pós-guerra, era satisfatório para os países industrializados, mas, por outro lado, as economias periféricas encontravam dificuldades para expandir suas exportações. Segundo um relatório do próprio GATT citado por Sato (2006), apesar de terem sido estimuladas pelas agências de desenvolvimento a aumentar sua produção agrícola e a se industrializarem, o mercado internacional não apresentava respostas à baixa inserção desses países no comércio mundial.

Cervo (2008) aponta que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão ligado à ONU, defendia que as regras do comércio internacional não deveriam ser as mesmas para países ricos e pobres. Na prática, os países ricos protegiam seu sistema produtivo por meio de quotas para importações, medidas antidumping e outros mecanismos não tarifários, como subsídios e sobretaxas, ao passo que os países em desenvolvimento exigiam condições para proteger suas indústrias nascentes e privilégios para entrada de seus produtos nos países desenvolvidos como modo de superar as desigualdades estruturais entre ricos e pobres.

Segundo Cervo (2008), desses interesses divergentes resultou certo progresso em favor dos países em desenvolvimento em 1964 e 1968. Em primeiro lugar, a organização da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) conseguiu uma mudança no estatuto do GATT, inserindo o princípio da não reciprocidade, que permitia aos países em desenvolvimento estimular a industrialização por meio de tarifas de importação diferenciadas mais elevadas. Posteriormente, em 1968, aprovou-se o Sistema Geral de Preferências que criava facilidades sem reciprocidade para entrada de produtos de países em desenvolvimento nos mercados dos países desenvolvidos.

Tyers (1993) lembra que o GATT sempre foi fraco em disciplinar o protecionismo agrícola. Exceções começaram com a derrogação da proibição geral de quotas quando estivessem associadas a programas que estivessem restringindo a produção agrícola. Então, em 1955, os EUA obtiveram a exceção à “Seção 22” das regras do GATT sobre seu setor agrícola. A entrada da Suécia no GATT, em 1966, se deu ao preço de isenções para seu setor agrícola. Finalmente, embora subsídios à exportação tivessem sido banidos pelo GATT, nos anos de 1960, várias exceções à regra geral foram criadas no caso agrícola. As últimas exceções podem ter parecido inócuas na época, mas se tornaram importantes ao longo dos anos 70, quando a Política Agrícola Comum transformou a União Europeia de importador agrícola líquido em exportador agrícola líquido (TYERS, 1993).

Não obstante a insatisfação e marginalização da grande maioria dos países em desenvolvimento, o GATT continuou a existir durante décadas. Sua longevidade decorre, em parte, da sua habilidade em acomodar as necessidades das grandes potências comerciais do Ocidente. O GATT cobria os interesses comerciais dos países desenvolvidos sem fazer qualquer intrusão em

suas jurisdições domésticas. Sua estrutura institucional fraca em termos de processo negocial, processo de tomada de decisão e mecanismo de resolução de disputas foi fundamental para garantir o compromisso e participação das potências comerciais – EUA, UE, Canadá e Japão, conhecidos como Quad Group – e assim produzir um acordo mais significativo que a OIC poderia ser sem os EUA (NARLIKAR, 2005).

Sato (2006) aponta que, na década de 1970, durante a rodada de negociações de Tóquio, a questão dos subsídios agrícolas criados nos primeiros anos da UE, como parte da Política Agrícola Comum, e outros mecanismos de controle sobre acesso a mercados começaram a ganhar espaço na agenda de negociações. Entretanto, somente na Rodada Uruguai (1986-94), estas questões voltaram com força e ainda agregadas a questões mais complexas, como os investimentos, a questão da propriedade intelectual, implicações ambientais, desequilíbrios sociais entre os países, políticas de concorrência e compras governamentais.

A oitava rodada de negociações do GATT, Uruguai 1986-94, foi a mais longa. Segundo Cervo (2008), os temas introduzidos nessa rodada, como a propriedade intelectual e o comércio dos serviços, eram de interesse dos países desenvolvidos, ao passo que o comércio de produtos agrícolas e têxteis interessava aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

Em 1994, na cidade de Marrakesh, foi assinada a carta que instituiu a Organização Mundial do Comércio. A OMC é um avanço institucional inegável quando comparado à estrutura jurídica do GATT. Além de incluir os novos temas, possui secretariado, servidores, diretor-geral e um órgão de solução de controvérsias que reproduz um sistema completo de julgamento, com instituição de painéis, convocação das partes, produção da defesa e de pareceres, julgamento da causa e apelação, sendo a decisão final irrecurável e inapelável (COSTA JÚNIOR, 2008).

Segundo Narlikar (2005), o surgimento da OMC resulta de dois conjuntos de explicação: 1. mudanças no imperativo do comércio internacional nos anos de 1980; 2. um processo elaborado de negociação que resultou na “Grande Barganha”. Sem o processo cuidadoso de compromissos e *trade-offs*, a OMC poderia ter sofrido o mesmo destino da OIC.

A criação de uma organização multilateral de comércio não estava na agenda quando a Rodada Uruguai foi lançada. Mas a insatisfação com o GATT era geral. Barreiras não tarifárias proliferaram nos anos de 1970. A invenção apresentada na Rodada Tóquio para lidar com essas barreiras através de códigos voluntários resultou ineficaz. A mudança nas vantagens comparativas nos países desenvolvidos, liderada pelos EUA, exigia que o GATT expandisse em novas questões como serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento, se quisesse manter as potências comerciais em seu âmbito. Países em desenvolvimento também enfrentavam novos imperativos. A crise econômica dos anos de 1980 levou muitos deles a considerar o modelo de crescimento voltado para exportações do Leste Asiático e a tentar conter seus crescentes déficits através de uma expansão do comércio global (NARLIKAR, 2005).

Há três instrumentos centrais para a tomada de decisão: as regras de votação, a norma de decisão baseada em consenso e a importância dos procedimentos informais por trás daqueles instituídos. Formalmente, as decisões mais importantes da OMC são tomadas por maioria simples, o que daria aos países em desenvolvimento maior poder (constituem dois terços dos membros). Todavia, esses países não se valem dessa vantagem a seu favor como na Assembleia

Geral da ONU. A explicação para isso reside no segundo ponto: tomada de decisão por consenso, que é alcançado quando “nenhum membro, presente na reunião quando a decisão é tomada, formalmente se opõe à decisão proposta”. Entretanto, em torno de 22 países membros, não possuem sequer delegados presentes na OMC em Genebra para terem voz junto às decisões. Além disso, a maioria dos países em desenvolvimento geralmente é excluída das reuniões informais utilizadas para a tomada de decisão. Essas reuniões de pequenos grupos na OMC, entretanto, são produto da terceira característica da tomada de decisão da Organização: decisões são tomadas mais em razão de uma cultura derivada do GATT de diplomacia informal do que por regras formais de negociação (NARLIKAR, 2005).

A OMC entrou em atividade em 1º de janeiro de 1995. Desde então, realizou quatro Conferências Ministeriais: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001). Nessas conferências, reuniram-se chefes de Estado e ministros de todos os Estados Membros para a negociação comercial. A última rodada de negociações, Doha-2001, tem como principal objetivo liberalizar o comércio, tendo em vista o desenvolvimento dos Estados-membros, sobretudo daqueles que não pertencem ao grupo dos países desenvolvidos (COSTA JÚNIOR, 2008).

Como aponta Visentini (2006), o objetivo da Rodada Doha era eliminar as desigualdades ainda existentes no comércio internacional a fim de alavancar o crescimento da economia global com foco nos países em desenvolvimento. Cervo (2008) chama a atenção para o fato de que, durante a Rodada Doha, pela primeira vez, em 51 anos de negociações multilaterais, focou-se na possibilidade de converter o comércio internacional em instrumento para promoção da igualdade econômica entre as nações.

Grande parte das negociações sobre a liberalização de produtos agrícolas e serviços ocorreu sobre o mandato da Rodada Doha. Ao longo dessa rodada, foram realizadas quatro conferências ministeriais: Cancun, 2003; Genebra, 2004; Hong Kong, 2005; e Genebra, 2008. Segundo Campos (2008), podemos dividir as negociações da Rodada Doha em quatro etapas principais: 1) o início das negociações (janeiro de 2000 a março de 2002), quando os membros explicitam suas preferências; 2) as negociações de Cancun (julho a setembro de 2003); 3) julho de 2004, quando os membros acordaram sobre importantes questões; 4) julho de 2008, a mais recente rodada. No início das negociações, havia basicamente dois grupos de interesse, um que defendia a liberalização com exceções – como, por exemplo, o Grupo Cairns<sup>1</sup>, os EUA, os importadores de alimentos e aqueles que tinham problemas de segurança alimentar (incluindo Índia) – e outro constituído basicamente pela União Europeia.

Entretanto, esse equilíbrio de forças se alterou quando, em meio às negociações de Cancun (2003), os EUA alteraram significativamente suas preferências e se aliaram aos europeus. O grupo de países que buscava a liberalização do comércio agrícola foi enfraquecido, ameaçando a rodada, uma vez que a aliança EUA – EU não mais buscava a liberalização, mas mecanismos que garantiam a continuidade do protecionismo. Esse grupo que buscava a liberalização do comércio agrícola, tendo o Brasil à frente, buscou recompor sua capacidade de negociação estabelecendo uma coalizão de países, o G20. De toda forma, em janeiro de 2004, os EUA reviram sua aliança

<sup>1</sup> Grupo formado por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

com os europeus e novamente criaram as condições para as negociações, o que determinou os avanços do chamado “pacote de julho de 2004”.

Finalmente, em 2008, em Genebra, como aponta Costa Júnior (2008), o cenário das negociações da agenda Doha refletia, desde a reunião de Cancun, em 2003, a bipolaridade comercial entre G-20 de um lado e EU, UE e Japão do outro. O principal tema eram os subsídios concedidos ao setor primário nos países desenvolvidos. Todavia, durante as negociações em Genebra, surgiu o tema das salvaguardas que quebrou a coalizão do G-20. O Brasil dissociou-se dos líderes do G-20, como Índia e China, e coalesceu em torno de acordo comercial com EUA, UE e Japão. Na reunião de Genebra, países como Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e União Europeia entenderam que o mecanismo especial de salvaguardas (SSM em inglês) era um instrumento a ser utilizado temporariamente para alcançar a liberalização, não podendo ser invocado em flutuações normais no preço ou na expansão do comércio internacional. A salvaguarda pode também não implicar aumento de tarifas de importação acima dos tetos acordados em negociações anteriores à Doha. Por outro lado, países como Índia e China defendem que o SSM deve ser invocado de forma livre e que a salvaguarda pode implicar aumento de tarifas de importação superiores aos tetos pré-Doha. Os países que desejam uso livre do SSM entendem como danosa uma rápida liberalização comercial no setor agrícola e utilizam o mecanismo como meio de ganhar margem para adaptarem-se ao nível de competitividade internacional.

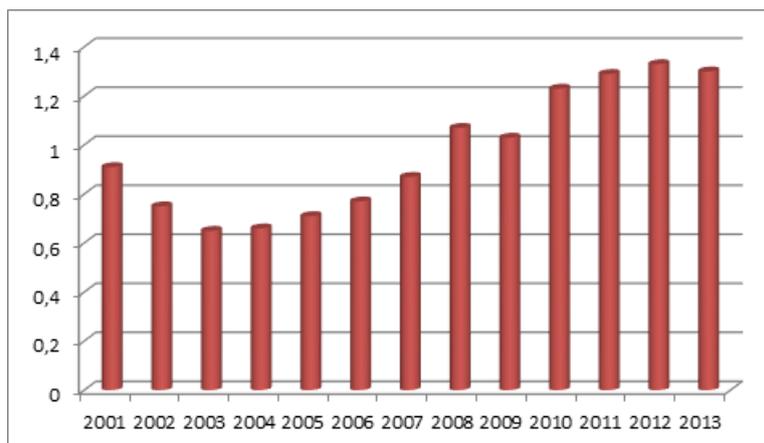
#### 4 Inserção do Brasil no comércio internacional

Após a análise das estratégias políticas de inserção internacional do Brasil na economia política internacional, resta, por fim, verificarmos alguns resultados do desempenho econômico do Brasil no comércio mundial. Qual a evolução da participação do Brasil no comércio internacional nesse início de século? Quais as regiões do mundo que mais estão relacionadas à economia nacional? Qual o estado das exportações agrícolas, grande mote das ações multilaterais na OMC? Essas perguntas servirão de base para a apresentação a seguir.

Tomando inicialmente a inserção do Brasil no comércio internacional, consideremos a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais. Os dados do período entre 2001 a 2013, segundo o Banco Mundial, demonstram que o ano de 2003 interrompe uma trajetória de queda consecutiva e dá início a uma trajetória de alta que segue por dez anos. Segundo o Banco Mundial, o total das exportações de bens e serviços do Brasil saiu de US\$ 133 bilhões<sup>2</sup>, em 2005, para US\$ 281 bilhões, em 2013.

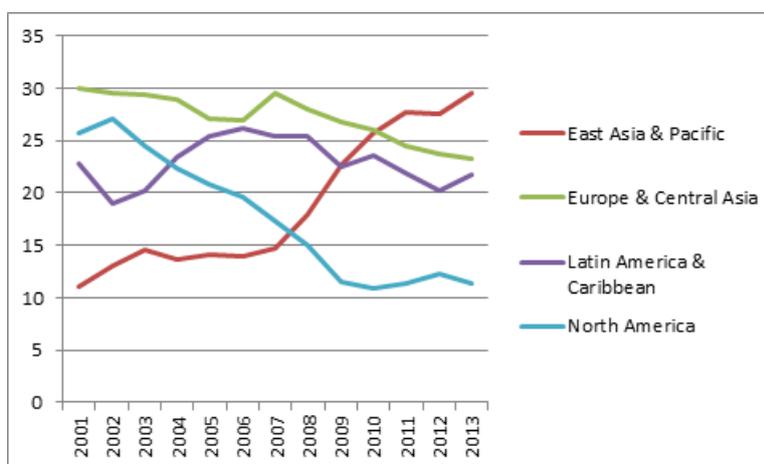
---

<sup>2</sup> Dólar atual (início de 2015).

**Gráfico 1:** Participação das exportações brasileiras de bens no total das exportações mundiais entre 2001 e 2013 em %

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

O Gráfico 2 apresenta os principais destinos, em termos de regiões do mundo, das exportações brasileiras entre 2001 e 2013, percentualmente. Fica evidente a queda acentuada do lugar da América do Norte como destino de nossos produtos, contraposta à alta igualmente acentuada do Leste Asiático e Pacífico. Esses dados podem ser explicados pela ascensão econômica da China. Em 2009, o gigante asiático se tornou o principal destino das exportações brasileiras, ultrapassando os Estados Unidos em termos de principal comprador do Brasil. Em 2001, a China ocupava a sexta colocação entre os principais mercados brasileiros, numa participação de 3,3% no total das nossas exportações, enquanto os Estados Unidos reinavam absolutos como principal mercado, comprando  $\frac{1}{4}$  das nossas exportações. Em 2013, a China foi o destino de 19% do total das nossas exportações, enquanto os EUA caíram para 10%.

**Gráfico 2:** Participação das quatro maiores regiões no destino das exportações brasileiras entre 2001 e 2013, em %

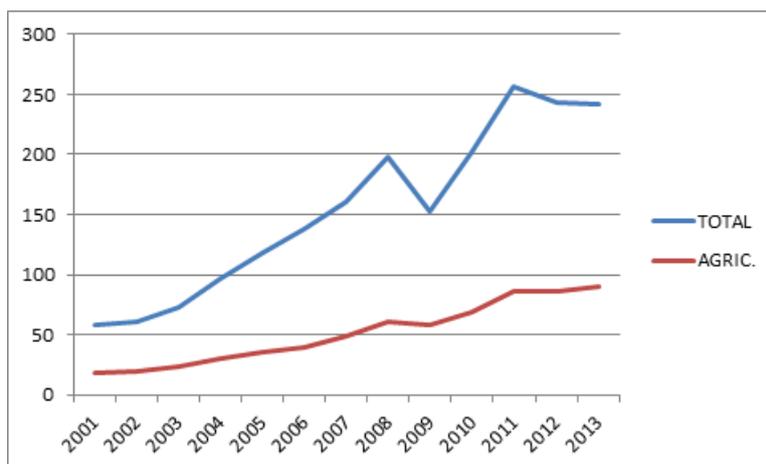
Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

Além disso, cabe ressaltar o papel da Argentina enquanto mercado para o Brasil. Nossos vizinhos há muito ocupam a posição de destaque entre os principais parceiros comerciais do

Brasil. Nesse caso, resultado direto da aproximação política desenvolvida entre os dois países, abordada anteriormente nesse artigo. Segundo o Banco Mundial, em 2001, a Argentina era o segundo maior mercado para produtos brasileiros, sendo superada somente pelos Estados Unidos. Perdeu a vice-liderança somente com a ascensão da China, mas, mesmo assim, entre 2001 e 2013, manteve estável sua participação total das exportações brasileiras, em torno de 8%.

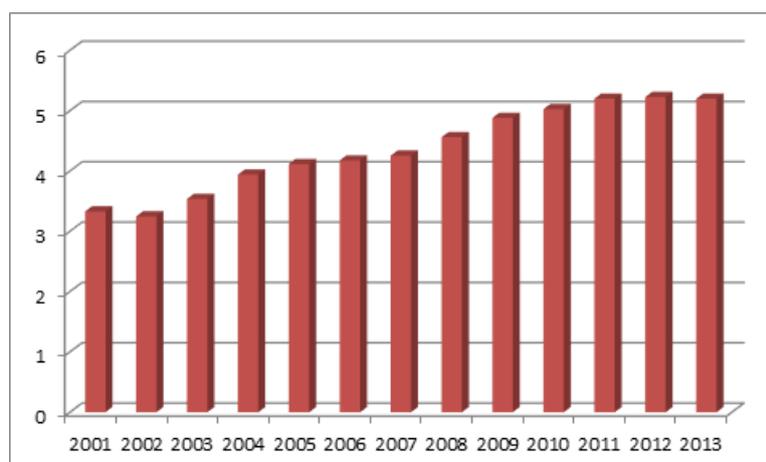
Se considerarmos a agricultura, tema caro à política multilateral do Brasil na OMC, teremos que os principais mercados brasileiros são os países com grandes populações, dentre os quais todos os BRICS mais Japão, EUA e México. Segundo dados da OMC, novamente a posição de destaque da China, que também se tornou o principal destino dos produtos agrícolas brasileiros em 2007, superando os Estados Unidos. Dentre os BRICS, a Rússia também se destaca entre os principais parceiros do Brasil. Todavia, se tomarmos a agricultura em relação ao total das exportações do Brasil (Gráfico 3), veremos uma contribuição relativa cada vez menor no total das exportações do Brasil. Nesse sentido, o esforço multilateral parece uma resposta à dificuldade de alavancar o comércio agrícola nacional.

**Gráfico 3:** Participação da agricultura no total das exportações brasileiras, em milhões de dólares



Fonte: Elaboração própria, com base em WTO (2015).

Se considerarmos o peso das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações agrícolas mundiais, teremos o cenário do Gráfico 4. Fica evidente que o Brasil ganhou mercado ao longo de todo esse início de séc. XXI, refletindo o dinamismo interno do setor. Resta saber se a pequena redução percebida em 2013 será um ponto fora da curva ou o início de uma retração.

**Gráfico 4:** Participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais de produtos agrícolas, em %

Elaboração própria, com base em WTO (2015).

Por fim, se tomarmos as contas externas do Brasil, veremos (na Tabela 1) que a evolução das exportações não acompanhou o crescimento das importações e a balança comercial se deteriorou após a crise internacional de 2008, interrompendo um ciclo bastante positivo entre 2002 e 2007.

**Quadro 1:** Comércio internacional do Brasil entre 2001 e 2013

Ano	Exportações (% do PIB)	Importações (% do PIB)	Balança Comercial (em % do PIB)
2001	12	13	-1
2002	14	13	2
2003	15	12	3
2004	16	13	4
2005	15	12	4
2006	14	11	3
2007	13	12	2
2008	14	13	0,19
2009	11	11	-0,16
2010	11	12	-1
2011	12	13	-0,73
2012	13	14	-1
2013	13	15	-2

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

Tendo em vista o exposto, podemos aferir algumas considerações sobre a inserção econômica internacional do Brasil. Primeiramente, o país ganhou espaço no comércio internacional. A intensidade com que isso se deu certamente pode ser alvo de críticas, ainda mais se considerarmos o feito prodigioso da China no mesmo período. Mas, de toda forma, o resultado é positivo, incluindo, como acabamos de apresentar, a agenda agrícola. Em segundo lugar, ocorreu, nesse início de século, um redirecionamento do mercado internacional para os produtos brasileiros. A ascensão da China se fez sentir num crescimento vertiginoso do comércio com aquele país,

fenômeno esse, aliás, global. Em relação a regiões, a Argentina manteve seu lugar de destaque nas relações do Brasil. Apesar de não ter crescido em importância, pelo menos não perdeu, como foi o caso dos Estados Unidos. Em terceiro lugar, a agricultura tem ficado para trás na evolução geral das exportações brasileiras. Apesar de ter ganhado espaço internacionalmente, outras áreas apresentaram maior facilidade e receptividade para o total das exportações brasileiras, como demonstrado no Gráfico 3. Por fim, a balança comercial do Brasil, após um período muito positivo, entre 2002 e 2007, tem apresentado déficits recorrentes.

## 5 Considerações finais

Esse artigo buscou apresentar, de forma panorâmica, a inserção do Brasil na economia política internacional no início do século XXI. Nesse sentido, o universalismo almejado pela política externa brasileira desde os anos de 1950 e expresso na busca por cooperação Sul-Sul em temas e agendas internacionais parece ter contribuído para o aumento da participação econômica internacional do Brasil e a diversificação das parcerias comerciais.

Em relação à cooperação política, a formação de grandes blocos como o G-77, na Assembleia Geral da ONU, ou o Movimento dos Não Alinhados ajudou esses países a redefinirem o lugar que eles se veem ocupando no mundo, o Sul ex-colonial marginalizado econômica e politicamente num mundo bipolar. O debate Norte-Sul se consolida na visão de mundo de diversos países, inclusive o Brasil. Nesse sentido, coalizões mais recentes, como aquelas observadas no plano regional, na OMC e em configurações multicontinentais, como o IBAS e o BRICS, refletem essa visão de mundo e se configuram estratégias para inserção tanto política como econômica internacional.

Do ponto de vista econômico, vimos que esses esforços políticos transformaram a Argentina num dos principais parceiros comerciais do Brasil. Nesse sentido, a região sul-americana possui lugar de destaque em termos de mercado para as exportações brasileiras. Nesse início de século XXI, talvez o fato que mais tenha se destacado no comércio internacional tenha sido a ascensão da China. O país se tornou o principal destino das exportações brasileiras, superando uma antiga hegemonia dos Estados Unidos. Por fim, como mencionamos anteriormente, temos a agricultura perdendo espaço relativo no total das exportações nacionais e a deterioração da balança comercial.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 47, n. 1, 2004, p. 162-184.

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BØAS, Morten; McNEILL, Desmond. *Multilateral institutions: a critical introduction*. London: Pluto Press, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: Thesaurus Editora, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. *Meridiano 47*, n. 97, ago. 2008, p. 39-47.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. *Observador On-line*. v. 7, n. 3, mar. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48 n. 1, Brasília, jan./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel (Org.). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007. p. 169-190.

NARLIKAR, Amrita. *The World Trade Organization: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PINO, Bruno Ayllón. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, abr. 2012, p. 189-204.

SATO, Eiiti. Do Gatt para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil*. Temas e agendas. v. 2. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006. p. 125-158.

TYERS, Rod. The Cairns Group and the Uruguay Round of International Trade Negotiations. *The Australia Economic Review*, 1st Quarter, 1993.

VAZ, Alcides Costa. Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, abr. 2012, p. 175-187.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

WTO. *World Trade Organization: international trade and market access data*. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2015.