



instituto de economia
Texto para Discussão 023 | 2016
Discussion Paper 023 | 2016

Cooperação Sul-Sul, Mercosul e Relações Comerciais Bilaterais do Brasil Fracasso da Política Externa do PT

Reinaldo Gonçalves

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Cooperação Sul-Sul, Mercosul e Relações Comerciais Bilaterais do Brasil

Fracasso da Política Externa do PT

Julho, 2016

Reinaldo Gonçalves

Professor titular de Economia Internacional

Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro

reinaldogoncalves1@gmail.com.

Resumo

A Cooperação Sul-Sul era a prioridade número 1 da política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil em 2003-15. Esse artigo discute a hipótese de fracasso dessa política externa. A análise foca no comércio bilateral de bens e o indicador de integração comercial é o Índice de Intensidade do Comércio Bilateral em 1995-2014. A evidência empírica é conclusiva e confirma a hipótese. O fracasso é particularmente evidente e significativo no caso do Mercosul. Dentre os principais determinantes do fracasso destacam-se as transformações fragilizantes sofridas pela economia brasileira no período, os erros de avaliação dos formuladores da política externa petista e o déficit de governança no Palácio do Planalto e no Ministério das Relações Exteriores.

Abstract

South-South cooperation was the priority number 1 of the Workers' Party (PT) foreign policy in Brazil in 2003-15. This article examines the hypothesis of failure of this strategy. The analysis focus on the bilateral trade of goods and the indicator is the Index of Bilateral Trade Intensity in 1995-2014. The empirical evidence is conclusive and confirms the hypothesis. The failure is mostly evident and significant in the case of Mercosur. Among the main determinants of the failure one can point out the weakening of the Brazilian economy in the period, the evaluation mistakes of the PT's policy makers, and the governance deficit in the Brazilian Presidency and the Ministry of Foreign Affairs.

Introdução

Esse artigo discute a hipótese de que a política externa dos governos do PT (2003-15), focada na Cooperação Sul-Sul, foi um fracasso no que se refere ao comércio de bens na dimensão bilateral. Esse fracasso é particularmente evidente no caso dos países-membros do Mercosul. Há consenso que a Cooperação Sul-Sul era a prioridade número 1 da política externa dos governos do PT (Lula da Silva 2003-10 e Dilma Rousseff 2011-15). Essa prioridade é explicitada nos documentos oficiais e reconhecida em qualquer subconjunto representativo de análises da política externa brasileira no período 2003-15 (Amorim, 2004; Guimarães, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007; Garcia, 2008; Almeida, 2010; Garcia, 2010; Ricupero, 2010; Cervo, 2010; Cervo, 2012; Burges, 2010; Vizontini, 2013; Milani *et al*, 2015).

A diretriz de Cooperação Sul-Sul abarcou quatro estratégias: aprofundamento e ampliação do Mercosul; maior integração sul-americana; solidariedade e incremento das relações econômicas com a África; e parcerias estratégicas com os outros países-membros do BRIC (Rússia, Índia e China).

O artigo está dividido em 3 seções. A seção 1 apresenta a metodologia de cálculo do Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de bens (ICB) e os resultados da análise empírica no período 1995-2014. A análise abarca 3 subperíodos 1995-2002 (governo FHC), 2003-10 (governo Lula) e 2011-14 (governo Dilma). O governo FHC serve como referência para avaliação da evolução do ICB nos governos seguintes. A seção 2 foca na análise dos determinantes do fracasso da política externa dos governos do PT. A última seção é uma síntese das principais conclusões do estudo.

1 Metodologia e evidência empírica

O foco da análise são as relações comerciais bilaterais do Brasil. O indicador mais frequentemente usado é o peso relativo do comércio bilateral: razão entre a corrente de comércio na dimensão bilateral e a corrente total de comércio do Brasil e do seu parceiro. Por exemplo, tomemos o caso da Argentina, país com o qual o Brasil tem o seu maior grau de integração comercial medido pela corrente de comércio bilateral (exportações mais importações). Nas relações comerciais Brasil-Argentina, a corrente de comércio bilateral (exportações e importações dos 2 países) respondeu por 13,9% da corrente total de comércio desses 2 países em 1995, 12,0% em 2004 e 9,7% em 2014.

O Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de bens (ICB) corrige as deficiências próprias do indicador acima. O ICB considera o comércio extrabilateral e padroniza essa razão de forma que o índice de integração comercial varie de -1 a +1. No caso do comércio bilateral Brasil-Argentina, o ICB é 0,85 em 1995, 0,86 em 2004 e 0,73 em 2014.

A metodologia de cálculo do ICB é apresentada na seção 1.1 e a análise empírica é realizada na seção 1.2.

1.1 Metodologia

O Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de bens (ICB) é a versão bilateral do Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-regional (*Introversion Trade Index*) desenvolvido por Iapadre (2003). A única diferença é que o “comércio intra-regional” (plurilateral) transforma-se em “comércio bilateral”. Ou seja, o foco da investigação empírica proposta nesse artigo são as relações comerciais bilaterais do Brasil.

A corrente de comércio é a soma das exportações e das importações. A corrente de comércio bilateral do Brasil com o país i é $A_i = X_i + M_i$, sendo X_i o valor das exportações de bens do Brasil para o país i e M_i o valor das importações do Brasil provenientes do país i . Os valores são em dólares correntes e são FOB (*free on board*) e a fonte de dados é o Banco Mundial (WITS - *World Integration Trade Solution*).

A corrente total do comércio bilateral é $B_i = 2 \times A_i$ já que o valor das exportações do Brasil para o país i é suposto ser igual ao valor das importações desse país provenientes do Brasil. O mesmo se aplica ao valor das importações do Brasil provenientes do país i que também se supõe ser igual às exportações desse país para o Brasil.

A corrente total do comércio do Brasil e do país i é a soma das correntes de comércio desses dois países, ou seja: $C_i = (X_{t\text{Brasil}} + M_{t\text{Brasil}}) + (X_{ti} + M_{ti})$, sendo que o subscrito t refere-se ao valor total das exportações (X_t) e das importações (M_t).

Portanto, o peso relativo do comércio bilateral do Brasil com o país i é calculado como $S_i = B_i / C_i$.

Por outro lado, o comércio (corrente total) extrabilateral do Brasil e do país i é calculado como $D_i = C_i - B_i$.

A corrente total de comércio do mundo é $W_t = X_{tw} + M_{tw}$, sendo X_{tw} e M_{tw} os valores das exportações totais e das importações totais do mundo, respectivamente.

Em consequência, a corrente total de comércio do resto do mundo (mundo menos Brasil e o país i) é igual a $E_i = W_t - C_i$.

O peso relativo do comércio extrabilateral do Brasil e do país i no comércio total do resto do mundo é $V_i = D_i / E_i$.

O indicador da intensidade do comércio intrabilateral é a razão entre o peso relativo do comércio bilateral (Brasil e país i) e o peso relativo do comércio extrabilateral (Brasil e país i) é $H_{ii} = S_i / V_i$.

Como indicador da intensidade do comércio extrabilateral (Brasil e país i) temos $H_{Ei} = (1 - S_i) / (1 - V_i)$. Na hipótese de neutralidade geográfica ($S_i = V_i$), esse indicador é igual à unidade.

Assim, temos o indicador de intensidade do comércio bilateral como a razão entre a intensidade do comércio intrabilateral e a intensidade do comércio extrabilateral, isto é, $H_{Ji} = H_{ii} / H_{Ei}$.

De forma a termos um indicador que varie de -1 a +1, faz-se a padronização e chega-se ao Índice de Intensidade do Comércio Bilateral entre o Brasil e o país i (ICBi) com a fórmula $ICBi = (H_{Ji} - 1) / (H_{Ji} + 1)$. O Anexo (Quadro) apresenta o protocolo de cálculo do ICBi.

1.2 Evidência empírica

O ICBi é calculado, anualmente, para todos os parceiros comerciais do Brasil no período 1995-2014. Entretanto, o foco é o painel de 17 países que responderam por 59% do da corrente de comércio do Brasil em 2010-14. A Tabela 1 apresenta a média simples do ICB das regiões e blocos comerciais (Mercosul, BRIC e IBAS) nos subperíodos 1995-2002, 2003-10 e 2011-14, isto é, nos governos FHC, Lula e Dilma (primeiro mandato), respectivamente. Os indicadores

de cada arranjo institucional ou bloco são as médias simples dos ICBs anuais dos países-membros. Os países-membros fundadores do Mercosul são Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Mercosul ampliado inclui o bloco original e a Venezuela. O BRIC inclui Brasil, Rússia, Índia e China. O BRICS inclui o BRIC e a África do Sul. E o IBAS abarca Índia, Brasil e África do Sul.

Tabela 1**Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014 – regiões e blocos (subperíodos)**

Região / bloco	Índice (média simples anual)			Variação		
	1995-2002	2003-10	2011-14	2003-10 / 1995-2002	2011-14 / 2003-10	2011-14 / 1995-2002
África	-0,826	-0,812	-0,842	0,013	-0,030	-0,017
América Central e Caribe	-0,863	-0,769	-0,890	0,094	-0,121	-0,027
América do Norte	-0,680	-0,576	-0,569	0,104	0,007	0,110
América do Sul	0,217	0,236	0,089	0,019	-0,147	-0,128
Ásia	-0,754	-0,745	-0,764	0,009	-0,018	-0,009
Europa	-0,731	-0,754	-0,773	-0,023	-0,019	-0,042
Oceania	-0,769	-0,796	-0,878	-0,027	-0,083	-0,109
Oriente Médio	-0,685	-0,681	-0,711	0,004	-0,030	-0,026
Mercosul	0,588	0,422	0,325	-0,167	-0,097	-0,264
Mercosul ampliado	0,516	0,375	0,266	-0,141	-0,109	-0,250
BRIC	-0,523	-0,453	-0,530	0,069	-0,077	-0,007
BRICS	-0,467	-0,386	-0,509	0,081	-0,124	-0,042
IBAS	-0,400	-0,271	-0,412	0,129	-0,141	-0,011

Fonte e notas: Elaboração própria. Dados: Banco Mundial, WITS (*World Integration Trade Solution*). Dados para regiões, grupos e blocos referem-se à média aritmética simples dos países que compõem esses agrupamentos (países para os quais há dados de comércio com o Brasil). Além do Brasil, os países do Mercosul são: Argentina, Paraguai e Uruguai; o Mercosul ampliado inclui Venezuela; os países do BRIC são Rússia, Índia e China; o BRICS é o BRIC e a África do Sul; e os países do IBAS são Índia e África do Sul.

Considerando as regiões, cabe chamar atenção para as deficiências da base de dados (Banco Mundial, WITS) visto que em alguns casos não há dados para todos os anos da série. Tendo essa cautela em mente, a evidência é que o governo Lula mostra, de modo geral, uma maior integração comercial com todas as regiões do mundo, com a exceção da Europa e da Oceania, em relação ao governo FHC. Curiosamente, o maior avanço do ICB médio ocorre no caso dos países da América do Norte, que não eram prioridade do governo Lula. No governo Dilma há recuo dos indicadores de todas as regiões com exceção da América do Norte. Esse resultado é válido tanto na comparação com o governo Lula como na comparação com o governo FHC. Ou seja, no governo Dilma há forte retrocesso na intensidade das relações comerciais bilaterais do Brasil em todas as regiões, com exceção da América do Norte.

Assim, a evidência é que os avanços de maior integração comercial observados inicialmente (governo Lula) foram não somente anulados como sofreram recuo no governo Dilma, inclusive, em relação ao governo FHC. A evidência do retrocesso é mais forte no caso dos países da América do Sul que eram prioridade da política externa dos governos do PT. Na África, América Central e Caribe e no Oriente Médio também houve recuos na integração comercial bilateral do Brasil. Ou seja, recuos na Cooperação Sul-Sul em todas as regiões e, portanto, fracasso da política externa do PT no que se refere às relações comerciais de bens.

No caso dos arranjos de integração econômica e dos blocos a base de dados é mais consistente. Então, considerando arranjos e blocos, na estratégia de Cooperação Sul-Sul as prioridades da política externa do PT eram o Mercosul, o IBAS e o BRIC. No governo Lula há melhora dos ICBs médios do BRIC e do IBAS e queda do ICB médio do Mercosul. No governo Dilma há recuo dos ICBs desses três blocos em relação aos governos Lula e FHC. Constata-se a queda do ICB médio do Mercosul de 0,588 em 1995-2002 para 0,422 em 2003-10 e 0,325 em 2011-14. A evidência para o Mercosul ampliado (com Venezuela) também evidencia retrocesso.

Há queda do ICB médio do BRIC de -0,523 em 1995-2002 para -0,530 em 2011-14. No caso do BRICS o recuo é ainda mais acentuado. O ICB médio do IBAS cai de -0,400 em 1995-2002 para -0,412 em 2011-14. Portanto, a evidência é conclusiva: fracasso da política externa dos governos do PT em relação à Cooperação Sul-Sul, particularmente no que se refere às relações comerciais com os países-membros dos blocos Mercosul, IBAS e BRIC.

A Tabela 2 apresenta os ICBs médios para os principais parceiros comerciais do Brasil. No período em análise, esses 17 países responderam por 59% do valor da corrente de comércio do Brasil no período 2010-14.

Tabela 2**Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014 – principais parceiros comerciais e estratégicos (subperíodos)**

País	Índice (média simples anual)			Variação		
	1995-2002	2003-10	2011-14	2003-10 / 1995-2002	2011-14 / 2003-10	2011-14 / 1995-2002
Argentina	0,872	0,849	0,776	-0,022	-0,073	-0,096
Paraguai	0,440	0,215	0,084	-0,226	-0,131	-0,356
Uruguai	0,453	0,200	0,114	-0,252	-0,087	-0,339
Bolívia	0,061	0,273	0,210	0,211	-0,063	0,148
Equador	-0,465	-0,311	-0,586	0,154	-0,275	-0,122
Venezuela	0,300	0,236	0,085	-0,063	-0,151	-0,214
Chile	0,426	0,478	0,269	0,052	-0,209	-0,157
Colômbia	-0,074	0,092	-0,079	0,166	-0,170	-0,005
Peru	-0,061	0,091	-0,071	0,152	-0,162	-0,011
China	-0,657	-0,646	-0,618	0,011	0,028	0,039
Índia	-0,499	-0,359	-0,375	0,141	-0,017	0,124
Rússia	-0,387	-0,355	-0,588	0,032	-0,233	-0,201
Nigéria	0,166	0,421	0,289	0,255	-0,133	0,123
África do Sul	-0,301	-0,184	-0,448	0,117	-0,264	-0,147
Alemanha	-0,801	-0,797	-0,758	0,004	0,039	0,043
Estados Unidos	-0,775	-0,711	-0,674	0,064	0,037	0,101
Japão	-0,745	-0,689	-0,621	0,056	0,067	0,123

Fonte: Elaboração própria. Dados: Banco Mundial, WITS (*World Integration Trade Solution*).

A intensidade do comércio bilateral do Brasil com todos os países-membros fundadores do Mercosul cai durante os governos Lula e Dilma em comparação com o governo FHC. A queda do ICB médio é particularmente elevada nos casos do Paraguai e do Uruguai. A Argentina é o país com o qual o Brasil tem maior integração comercial, ou seja, o mais elevado índice de comércio bilateral. O ICB correspondente cai de 0,872 em 1995-2002 para 0,849 em 2003-10 e 0,776 em 2011-14. O fracasso do Mercosul é, portanto, uma marca da política externa dos governos do PT. Esse fenômeno é particularmente grave já que o Mercosul era a prioridade número 1 da política externa dos governos do PT (Guimarães, 2006; Garcia, 2008; Amorim, 2009). Sem risco de exagero, pode-se afirmar que a política externa petista é um fracasso rotundo em relação às relações comerciais de bens no âmbito do Mercosul.

Quando se passa à cooperação sul-americana, fora do Mercosul, constatam-se avanços do ICB médio no governo Lula em relação ao governo FHC nos casos da Bolívia, Equador, Chile, Colômbia e Peru. O maior avanço ocorre no caso da Bolívia. Vale destacar que há queda do ICB da Venezuela durante o governo Lula. Curiosamente, nesse grupo de países sul-americanos, a Venezuela é o único país que se tornou membro pleno do Mercosul em 2012. Entretanto, comparativamente ao governo Lula, no governo Dilma há recuo na intensidade do comércio bilateral no caso de todos os países sul-americanos do painel. O maior recuo ocorre no caso do Equador.

Comparativamente ao governo FHC, no governo Dilma somente há aumento do ICB da Bolívia. A maior queda é a do ICB da Venezuela. As graves crises econômicas na Venezuela e no Brasil convergem no sentido do enfraquecimento ainda maior das relações comerciais bilaterais desses dois países a partir de 2011. Os problemas econômicos desembocaram em crises sistêmicas em ambos os países; essas crises causaram, inclusive, ondas de protestos populares contínuos e crescentes na Venezuela e no Brasil. Nesse último, em abril de 2016 houve a abertura do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff.

As relações comerciais com dois parceiros na África (Nigéria e África do Sul) se fortalecem no governo Lula, porém se enfraquecem no governo Dilma. Considerando todo o período de governos do PT, somente no caso da Nigéria é que se constata incremento do ICB em relação ao governo FHC.

Levando em conta o poder e a projeção internacional, 3 parcerias estratégicas foram prioritárias nos governos do PT: China, Rússia e Índia. No governo Lula há avanços nas relações comerciais bilaterais com esses 3 países comparativamente ao governo FHC. Porém, no governo Dilma há recuo nas relações comerciais bilaterais com Índia e Rússia. O resultado é que nos governos do PT (2003-15) os ganhos de intensidade no comércio bilateral se restringiram à China e, principalmente, à Índia.

No conjunto de países desenvolvidos, o painel inclui 3 grandes potências (Estados Unidos, Alemanha e Japão). O resultado é conclusivo: avanço das relações comerciais bilaterais com esses países nos governos Lula e Dilma. Vale notar que esses países não eram prioridades da política externa dos governos do PT.

Retornando à cooperação Sul-Sul, antes do início dos governos petistas em 2003, as relações comerciais bilaterais do Brasil eram mais intensas com os seguintes países: Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Venezuela, Nigéria e Bolívia. Quando se comparam os indicadores de intensidade do comércio bilateral (ICBs) no final da era petista (média no governo Dilma, 2011-14) com os indicadores no governo FHC (1995-2002) constatam-se quedas dos ICBs médios em todos os casos, com a exceção da Nigéria e da Bolívia. Considerando os países do BRIC, conforme visto acima, as relações comerciais tornam-se mais intensas com China e Índia.

A avaliação dos resultados da política externa dos governos do PT, com sua prioridade nas relações comerciais Sul-Sul, é reforçada com as estatísticas das regressões do ICB em relação ao tempo (dados anuais, série de 20 anos no período 1995-2014). A Tabela 3 apresenta os coeficientes das equações de regressão e as estatísticas mais relevantes. O retrocesso das relações comerciais bilaterais com os países-membros do Mercosul é evidente. O recuo também é estatisticamente significativo nos casos do Chile e da Venezuela. Há retrocessos na intensidade das relações comerciais bilaterais que não são estatisticamente significativos (nem mesmo ao nível de 10%): Equador, Rússia e África do Sul. Também há ganhos de integração bilateral que não são significativos: Colômbia, Peru e China.

Tabela 3
Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014, países e blocos– equação de
tendência linear

País/bloco/região	Coefficiente angular	Valor- <i>P</i>	Coefficiente de correlação (<i>R</i> ²)
Argentina	-0,0057	0,0*	0,650
Paraguai	-0,0262	0,0*	0,909
Uruguai	-0,0253	0,0*	0,891
Mercosul	-0,0190	0,0*	0,949
Mercosul ampliado	-0,0167	0,0*	0,916
Chile	-0,0078	5,2***	0,193
Colômbia	+0,0058	27,8	0,065
Peru	+0,0027	52,6	0,023
Bolívia	+0,0131	0,2**	0,411
Equador	-0,0040	55,5	0,019
Venezuela	-0,0091	6,3***	0,189
América do Sul (6 países)	0,0000	99,9	0,000
América do Sul (9 países)	-0,0053	6,4***	0,188
China	+0,0021	34,8	0,049
Índia	+0,0129	0,5**	0,363
Rússia	-0,0079	20,6	0,098
BRIC	+0,0033	29,4	0,069
BRICS	-0,0012	73,7	0,007
África do Sul	-0,0059	28,5	0,011
Nigéria	+0,0180	2,4**	0,280
Países em	-0,0024	40,7	0,038
Estados Unidos	+0,0067	0,0*	0,670
Alemanha	+0,0030	0,7**	0,344
Japão	+0,0087	0,0*	0,691
Potências	+0,0061	0,0*	0,680

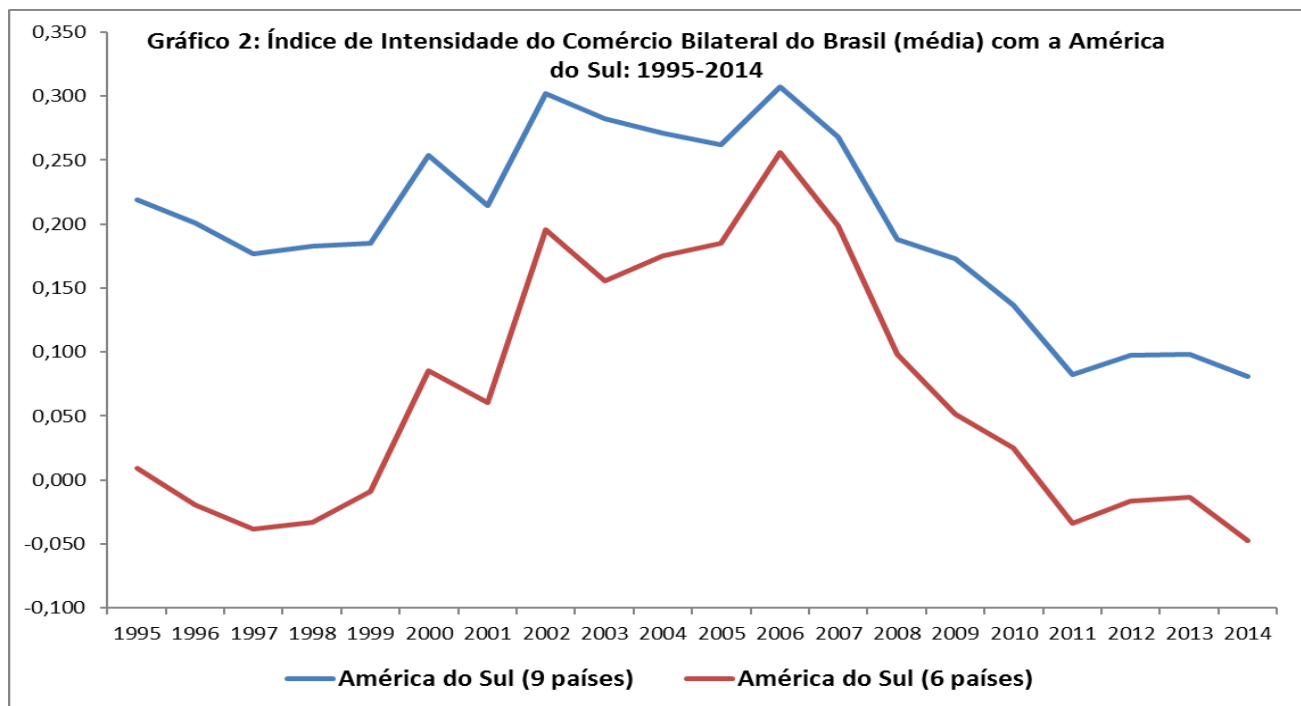
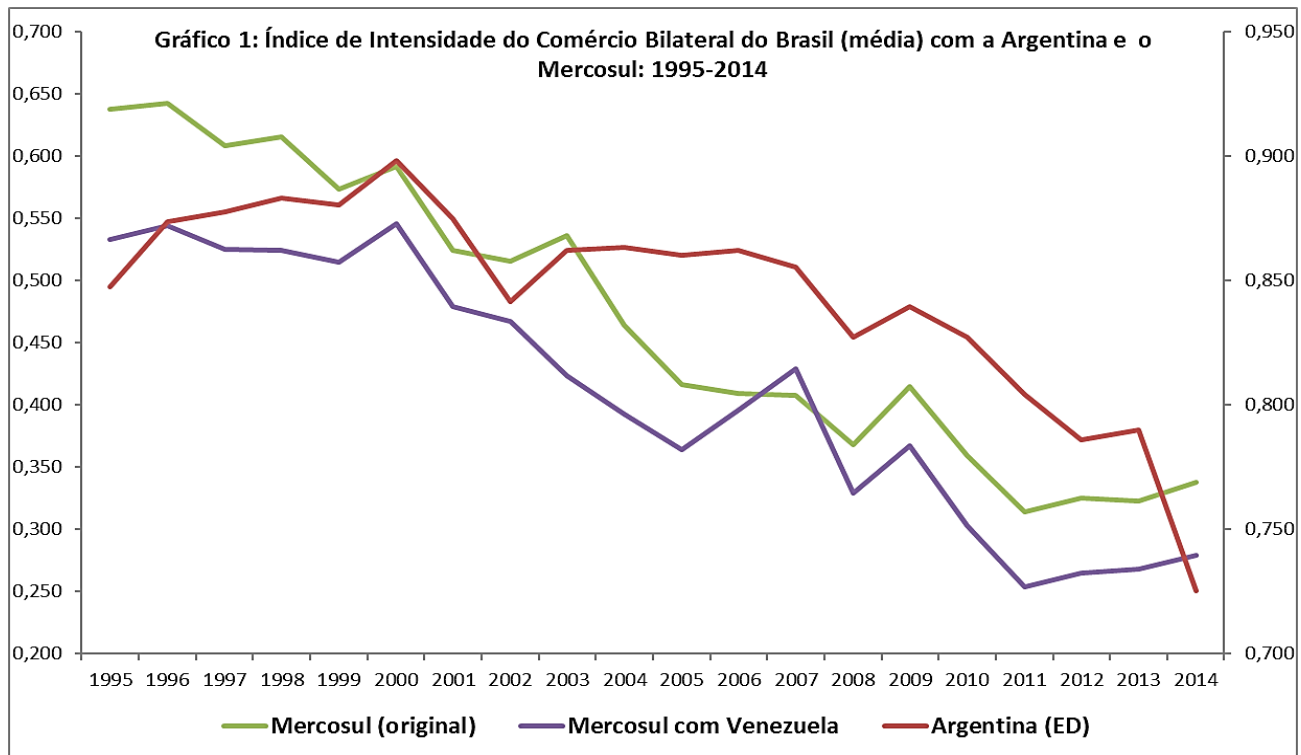
Fonte e nota: Elaboração própria. Dados: Banco Mundial, WITS (*World Integration Trade Solution*). Dados para regiões, grupos e blocos referem-se à média aritmética simples dos países que compõem esses agrupamentos (países para os quais há dados de comércio com o Brasil). América do Sul refere-se à média dos índices de 9 países: Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador e Venezuela. Além do Brasil, os países do Mercosul são: Argentina, Paraguai e Uruguai; o Mercosul ampliado inclui Venezuela; os países do BRIC são Rússia, Índia e China; o BRICS é o BRIC e a África do Sul; e os países do IBAS são Índia e África do Sul. Dados para países em desenvolvimento referem-se à média dos coeficientes dos 14 países do painel. Valor-*P* para o coeficiente angular. Significância estatística: (*) menor do que 1%; (**) menor do que 5%; e (***) menor do que 10%.

Por outro lado, há avanços de intensidade que são estatisticamente significativos: Bolívia, Índia e Nigéria. Esses 3 países responderam por 5,2% da corrente total de comércio do Brasil em 2010-14 e a 8,8% do total da corrente de comércio do Brasil com os 17 países do painel. Então, somente nesses casos é que se pode afirmar que há nítida e significativa tendência de intensificação das relações comerciais bilaterais no âmbito da cooperação Sul-Sul.

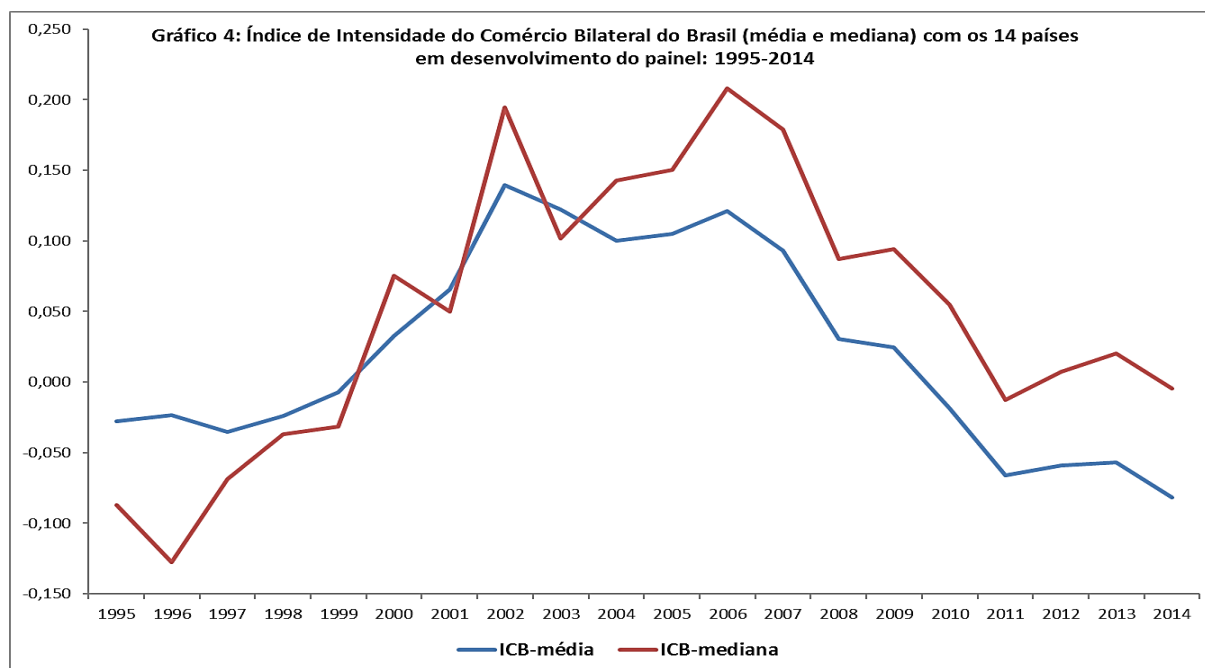
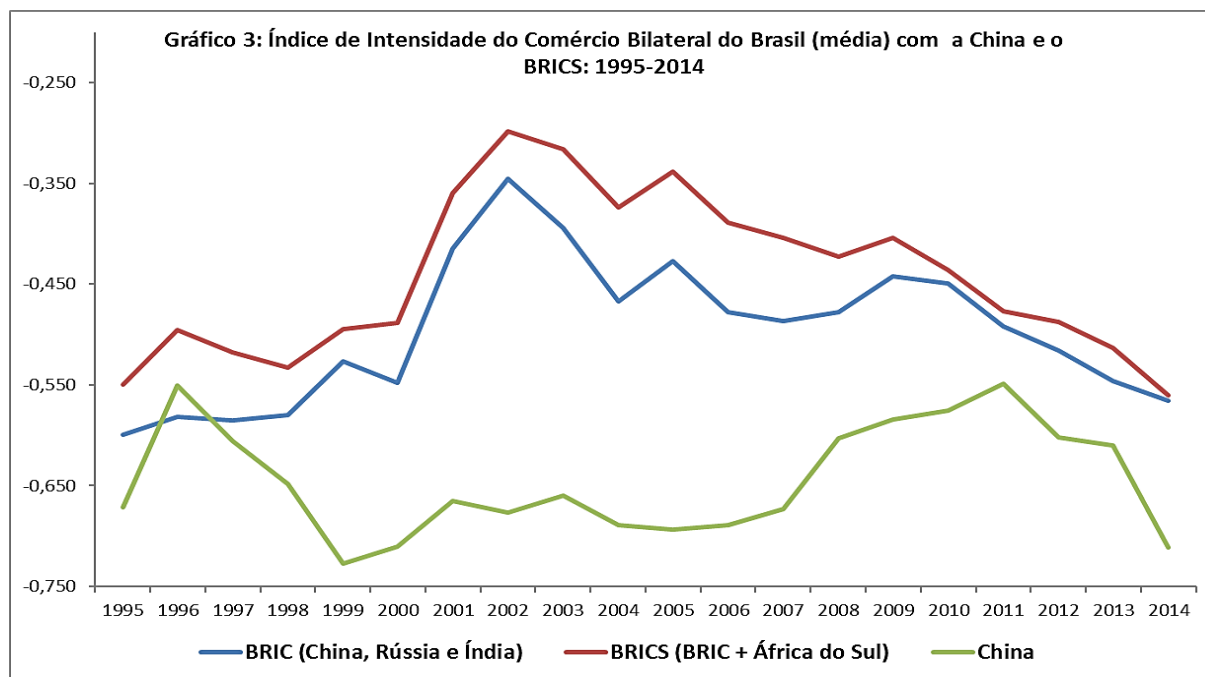
Curiosamente, os resultados de ganhos são tão ou mais significativos nos casos dos países desenvolvidos do painel (Estados Unidos, Alemanha e Japão). Muito provavelmente, esses ganhos decorrem do comércio intra-industrial e intrafirma realizado por subsidiárias de empresas estrangeiras no Brasil.¹ Em consequência, os maiores avanços ocorrem, precisamente, no caso dos países que não eram prioridade da política externa. Ou seja, resultado oposto ao pretendido pela política dos governos do PT.

As equações de tendência linear calculadas com as médias anuais dos ICBs para grupos de países mostram a forte tendência de retrocesso das relações comerciais do Brasil com os países-membros do Mercosul (Gráfico 1). Para o conjunto de 6 países sul-americanos, que não são membros fundadores do Mercosul, não há tendência de avanço da integração comercial. Quando se considera a média dos índices dos 9 países sul-americanos do painel, a evidência é de retrocesso (significância a 6,4%). Entretanto, vale notar processos de recuo da integração na América do Sul (6 ou 9 países) já no primeiro mandato do governo Lula (Gráfico 2).

¹ Estados Unidos, Alemanha e Japão respondem por 30% do estoque de investimento externo direto na indústria de transformação no Brasil. Eles estão entre os 6 principais países investidores, juntamente com Bélgica, Reino Unido e França. BACEN. *Censo de Capitais Estrangeiros no País. 2014.* Disponível: http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/resultados_censos.asp?idpai=.

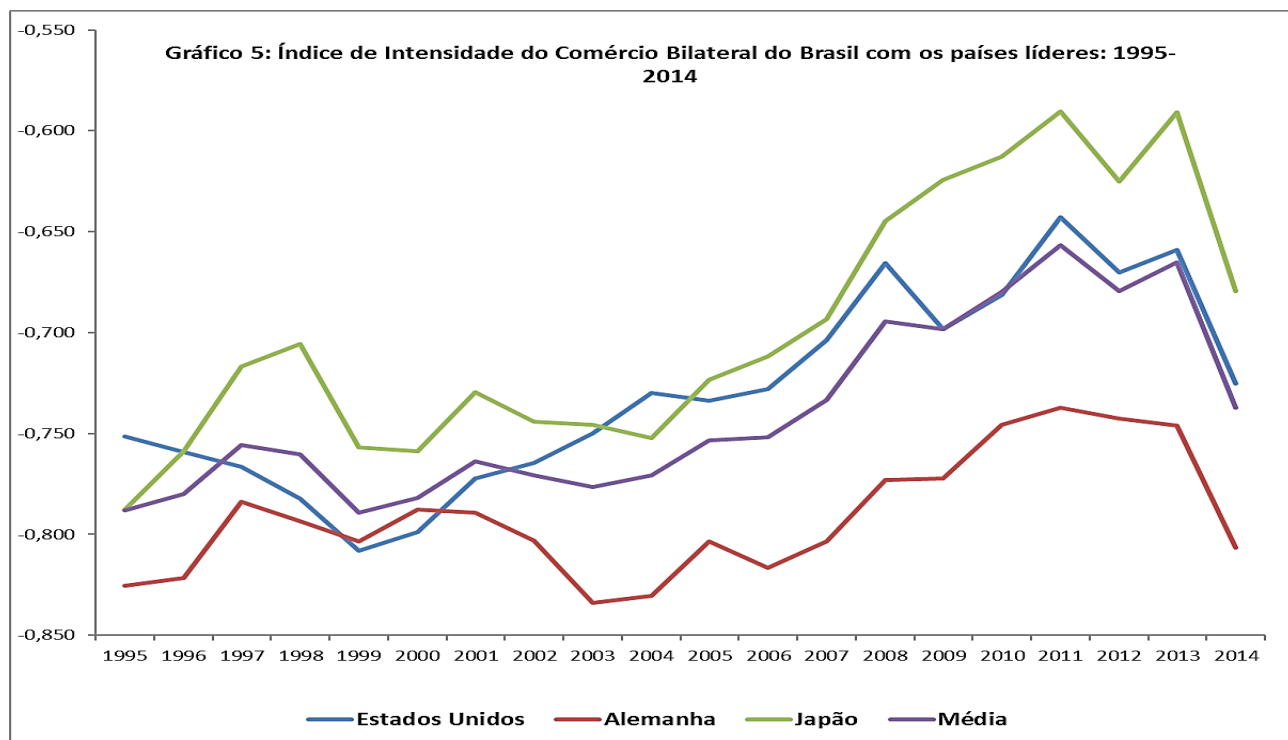


Nos casos do BRIC e do BRICS também não há tendências de avanço nas relações comerciais bilaterais do Brasil. Nesses casos os processos de recuo das relações comerciais evidenciam-se no início do primeiro mandato do governo Lula (Gráfico 3). O retrocesso também ocorre em relação ao conjunto de 14 que compõem o painel de países em desenvolvimento. Esse retrocesso ocorre no final do primeiro mandato do governo Lula (Gráfico 4).



De fato, os processos de recuo da integração comercial com os países da América do Sul, do BRICS e do conjunto de países em desenvolvimento são observados já no primeiro mandato do governo Lula. Portanto, se levarmos em conta somente os anos dos governos do PT (2003-14) os indicadores apontam para tendências de recuo da integração comercial com os países da América do Sul, do BRICS e do conjunto de países em desenvolvimento.

Contrariamente ao esperado, dada a diretriz estratégica da política externa dos governos do PT, a evidência aponta para significativo avanço da intensidade das relações comerciais com o conjunto de 3 países desenvolvidos que são potências mundiais (Gráfico 5).



O recorte regional informa retrocessos na intensidade do comércio bilateral no âmbito das relações Sul-Sul, embora esses retrocessos não sejam estatisticamente significativos, como mostra a Tabela 4. Esses são os casos da África, Ásia e Oriente Médio. O avanço observado na América Central e Caribe não é estatisticamente significativo. Conforme visto acima, o retrocesso significativo é evidente no conjunto de 9 países da América do Sul que fazem parte do painel (Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador e Venezuela).

Nas regiões desenvolvidas há retrocessos significativos na Europa e na Oceania. Por outro lado, há ganhos de intensidade nas relações comerciais bilaterais na América do Norte.

Tabela 4

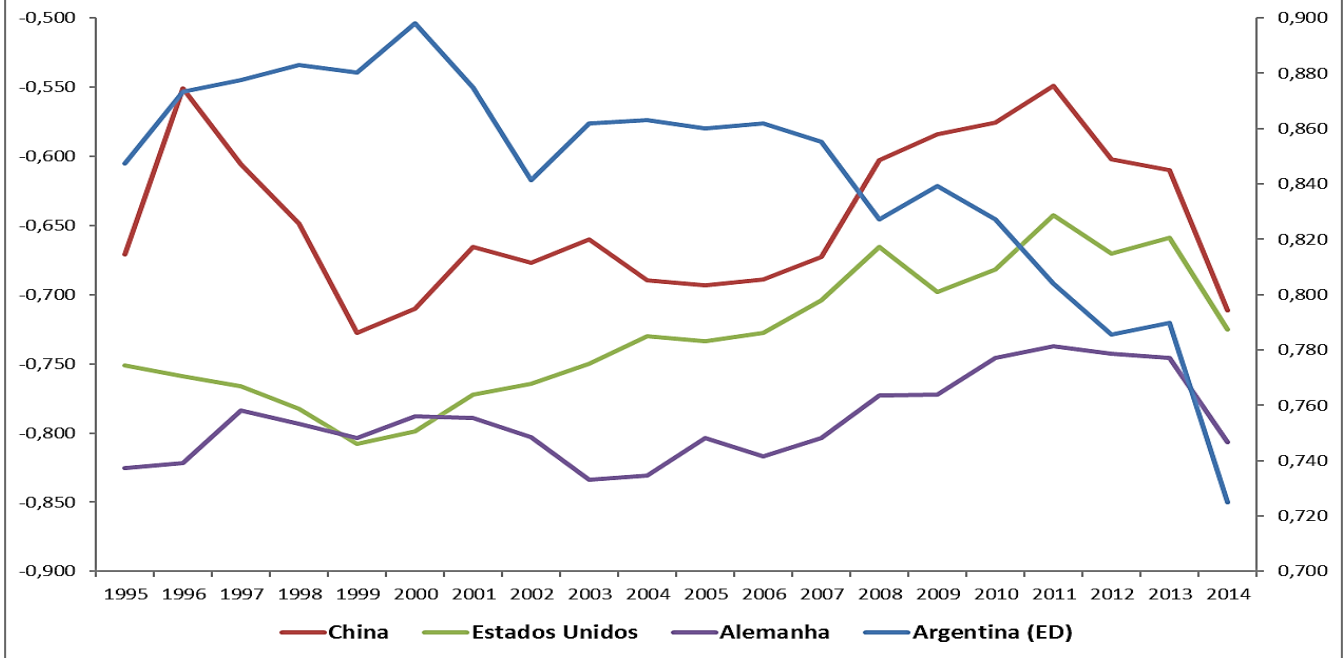
Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014, regiões – equação de tendência linear

País/bloco/região	Coefficiente angular	Valor-P	Coefficiente de correlação (R²)
África	-0,0006	48,3	0,027
América Central e	0,0003	91,7	0,001
América do Norte	0,0075	0,03*	0,521
América do Sul	-0,0053	6,4**	0,140
Ásia	-0,0010	43,0	0,035
Europa	-0,0027	0,01*	0,567
Oceania	-0,0063	0,4**	0,376
Oriente Médio	-0,0019	40,4	0,039

Fonte e nota: Elaboração própria. Dados: Banco Mundial, WITS (*World Integration Trade Solution*). Dados para regiões, grupos e blocos referem-se à media aritmética simples dos países que compõem esses agrupamentos (países para os quais há dados de comércio com o Brasil). Valor-P para o coeficiente angular. Significância estatística: (*) menor do que 1%; (**) menor do que 5%; e (***) menor do que 10%.

Por fim, o Gráfico 6 mostra a evolução dos ICBs para os principais parceiros comerciais do Brasil (China, Estados Unidos, Argentina e Alemanha) que respondem por mais de 40% da corrente de comércio do país. Nesse gráfico, o ICB da China não mostra tendência evidente, enquanto o ICB da Alemanha tem tendência de aumento. Os destaques são a tendência de queda significativa do ICB da Argentina e a igualmente significativa tendência de elevação do ICB dos Estados Unidos. Esses resultados são diametralmente opostos aos pretendidos pela política externa do PT.

Gráfico 6: Índice de Intensidade do Comércio Bilateral do Brasil com os principais parceiros (China, Estados Unidos, Argentina e Alemanha): 1995-2014



2 Determinantes do fracasso

No governo Dilma há continuidade das diretrizes estratégicas externas definidas no início do primeiro mandato do governo Lula (Cervo e Lessa, 2014, p. 136; Vizentini, 2013, capítulos 5 e 6). A cooperação Sul-Sul é a prioridade número 1 da agenda de política externa, com ênfase no aprofundamento do Mercosul, maior integração com as economias sul-americanas, solidariedade com a África e as parcerias estratégicas com os países do grupo BRICS.

A análise empírica acima mostra que, no que se refere à cooperação Sul-Sul, há reversões ou enfraquecimentos de processos de integração comercial bilateral no governo Dilma comparativamente ao governo Lula. Ademais, há nítidas tendências que sustentam os recuos da integração comercial no âmbito Sul-Sul durante o período 2003-14. Tendo como foco as relações comerciais bilaterais, a evidência empírica é conclusiva no sentido de confirmar a hipótese de que a política externa dos governos do PT revelou-se um fracasso no período 2003-14. De modo geral, há recuo da integração comercial com os países em desenvolvimento, de diferentes regiões, blocos ou arranjos institucionais. O fracasso é particularmente evidente no caso dos países-membros do Mercosul.

Nessa seção discutem-se alguns dos principais determinantes do fracasso da política externa dos governos do PT. Esses determinantes podem ser agrupados da seguinte forma: transformações globais; declínio sistêmico; falhas de modelo; déficit de poder; divergências de estratégias; e falhas de governo. Nesse estudo nos restringimos ao tratamento analítico desses determinantes já que a parte empírica está referenciada a outros estudos.

2.1 Transformações globais

A globalização econômica implica significativas transformações no sistema mundial de comércio. As tendências notáveis de longo prazo são: crescimento extraordinário dos fluxos internacionais de bens, serviços, ativos intangíveis e capitais; acirramento da concorrência no sistema internacional; e maior interdependência entre as economias nacionais. Essas tendências são acompanhadas pela ascensão da China como a maior potência comercial do mundo (Pinto e Gonçalves, 2014). A globalização comercial e a ascensão da China afetam os países em desenvolvimento, em geral, e a América Latina, em particular. Na segunda década do século XXI

a China tornou-se o 2º mais importante país de origem das importações e o 3º principal país de destino das exportações da América Latina (CEPAL, 2015, p. 37). Inclusive, a China transformou-se no principal parceiro comercial de países sul-americanos, como Brasil, Chile e Peru.

A maior integração econômica da América Latina com a China transcende a esfera comercial e envolve as esferas tecnológicas, produtiva e financeira das relações internacionais. Ademais, vale notar que os produtos primários respondem por mais de 70% das receitas de exportações latino-americanas para a China (*Ibid*, p. 41). Esses fenômenos indicam um movimento de reconfiguração do modelo Centro-Periferia, com a China atuando como “locomotiva” e as economias latino-americanas (inclusive o Brasil) como “vagões” de classe inferior (Vavell, 2011; Gallagher, 2016).

De um lado, o forte crescimento da economia da China aumenta a demanda por importações chinesas provenientes da América Latina. De outro, o acirramento da concorrência chinesa nos mercados da região desloca as exportações norte-americanas e, principalmente, as exportações brasileiras de manufaturados. Como mostra a Tabela 5, em países como Chile e Peru há aumento da integração comercial (pelo lado das importações) com a China e os Estados Unidos no período 2002-14. Por outro lado, há menor integração comercial do Chile, Peru e Argentina com o Brasil. No caso da Argentina o aumento da participação chinesa (1270 pbs) é praticamente igual à soma das reduções das participações dos Estados Unidos (660 pbs) e do Brasil (620 pbs). Em consequência, a China substitui os Estados Unidos e, principalmente, o Brasil como parceiro comercial dos países sul-americanos.

Entretanto, a perda de competitividade brasileira em manufaturados nos países em desenvolvimento é causada tanto pela maior concorrência internacional – principalmente decorrente do dinamismo da economia chinesa –, como pela perda de eficiência sistêmica da economia brasileira.

Tabela 5**Argentina, Chile, Peru e Brasil: Importações de bens provenientes dos Estados Unidos, China e Brasil: 2002 e 2014 (distribuição %)**

2002				
Importador / exportador	Estados Unidos	China	Brasil	Outros
Argentina	20,1	3,7	28,0	48,2
Chile	14,9	6,4	9,4	69,3
Peru	19,4	6,2	6,5	67,9
Brasil	21,0	3,1	-	75,9

2014				
Importador / exportador	Estados Unidos	China	Brasil	Outros
Argentina	13,5	16,4	21,8	48,3
Chile	19,8	20,9	7,8	51,5
Peru	20,9	21,2	4,7	53,2
Brasil	15,4	16,3	-	68,3

Fonte: Organização Mundial do Comércio. *International Trade and Market Access Data*. Disponível: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:{%22langParam%22:%22en%22}} Acesso: 2 de junho de 2016.

2.2 Declínio sistêmico

A análise da inserção internacional do Brasil pode basear-se em algum tipo de teoria de ciclo. Por exemplo, Cervo e Lessa (2014) argumentam que há uma fase ascendente da política externa brasileira no governo Lula, com resultados favoráveis derivados da inserção internacional do país. Por outro lado, nos governos Dilma e FHC constatam-se fases descendentes. Segundo essa teoria, no período em análise (1995-2014), haveria um movimento de queda, um de ascensão e outro de queda. Essas 3 fases estão associadas a distintos governos (FHC, Lula e Dilma, respectivamente).

Ainda segundo essa teoria, o processo de declínio sistêmico no governo Dilma seria explicado pela interação dos seguintes fatores: baixa competitividade e atraso do sistema nacional de inovações; problemas de governabilidade; déficit de governança; e impacto da crise econômica global que eclodiu em 2008.

A explicação da queda praticamente generalizada dos indicadores de intensidade do comércio bilateral no governo Dilma poderia se apoiar nessa teoria. Porém, a nossa análise empírica aponta, na realidade, para uma tendência estrutural de declínio da inserção do Brasil no sistema econômico internacional na esfera comercial e na dimensão bilateral. Se, por um lado, é verdade que no governo Dilma há nítida piora da integração comercial bilateral comparativamente ao governo Lula; por outro lado, também é verdade que recuos e retrocessos significativos foram observados

no governo Lula. O mais evidente é, certamente, o retrocesso do Mercosul. Ou seja, a teoria do comportamento cíclico da inserção internacional do país está errada.

A hipótese alternativa é que há um comportamento cíclico em torno de uma tendência de declínio estrutural do padrão de inserção internacional do Brasil ao longo de todo o período 1995-2014. Os argumentos relativos à baixa competitividade e reduzida inovação são neutros em relação aos diferentes governos. Esses são problemas, evidentemente, estruturais já que mudanças significativas em temas como inovação e competitividade têm um horizonte de longo prazo. De fato, o declínio sistêmico é determinado, em grande medida, por falhas estruturais próprias ao modelo econômico que vigora no país há mais de 2 décadas.

2.3 Falhas de modelo

O fracasso da política externa nos governos do PT – recuo da integração comercial bilateral com os países em desenvolvimento – também é determinado pelas transformações estruturais fragilizantes que ocorreram no Brasil, principalmente, a partir de 1995. O governo FHC introduziu profundas transformações no país que foram, na realidade, as fundações de um novo modelo de desenvolvimento. Esse modelo tem sido denominado Modelo Liberal Periférico (MLP). Esse modelo é aprofundado e ampliado no governo Lula (Filgueiras e Gonçalves, 2007). A crise sistêmica no governo Dilma não afetou o MLP na sua essência.

Transformações estruturais fragilizantes são falhas próprias ao MLP. Dentre essas transformações estruturais cabe mencionar: desindustrialização; dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital; e dominação financeira. As transformações fragilizantes do MLP causam ineficiência sistêmica e impõem restrições ao desempenho econômico de longo prazo. Essas restrições implicam vulnerabilidade externa estrutural, instabilidade e fraco ou medíocre desempenho macroeconômico. A evidência empírica é conclusiva (Gonçalves, 2013, capítulo 4).

O atraso do sistema nacional de inovações e a perda de competitividade internacional são problemas estruturais brasileiros que se agravaram no século XXI. O redirecionamento da fronteira de produção para o setor primário-exportador tem estado associado à desindustrialização e à perda

de competitividade da indústria de transformação e do setor de serviços. Esses fenômenos têm causado o posicionamento desfavorável do Brasil nas cadeias globais de valor (OECD, 2013; IEDI, 2013).

A integração comercial é determinada, em grande medida, pelo benefício decorrente da melhor alocação de recursos causada pelo efeito criação de comércio, ou seja, pela importação de bens de um país parceiro que tem custo de produção mais baixo do que os dos produtores domésticos do país em questão (Baumann, 2013, cap. 2). Quanto mais similares forem as estruturas de produção entre os parceiros comerciais, maior tende a ser o grau de substituição entre produto doméstico e produto importado e, portanto, maior é o ganho de eficiência alocativa decorrente da integração econômica. O fato é que a indústria de transformação brasileira perde dinamismo (Arbache, 2012). Quando o Brasil se desindustrializa, a economia brasileira perde competitividade internacional e reprimariza suas exportações. Conseqüentemente, o potencial de ganho para os países em desenvolvimento de uma parceria comercial com o Brasil diminui ao longo do período em análise. O resultado é simples: o Brasil torna-se menos atraente para outros países em desenvolvimento como parceiro comercial.²

Ainda como parte das falhas do modelo há que se destacar a desestabilização macroeconômica do Brasil tanto no *front* interno como no *front* externo. Essa desestabilização informa aos parceiros comerciais que a economia brasileira é marcada pela instabilidade e pelo fraco desempenho. O fato é que a economia brasileira têm desempenho medíocre (governos FHC e Dilma) e fraco (governo Lula) em comparação com os padrões internacionais contemporâneos e com os padrões históricos brasileiros (Pinto e Gonçalves, 2015).

A instabilidade econômica do Brasil e da maior parte dos seus parceiros na América do Sul já foi apontada como determinante dos fracassos de esquemas de integração econômica na região (Gonçalves, 1992). Nesse sentido, vale notar que o maior retrocesso nas relações comerciais bilaterais do Brasil ocorre com a Venezuela, principalmente, a partir de 2011 quando graves crises econômicas provocaram crises sistêmicas em ambos os países.

² A pergunta que as autoridades argentinas e de outros países sul-americanos têm que responder é a seguinte: Por que dar tratamento preferencial ao aço brasileiro (e a outros produtos), se é possível importar da China a preços significativamente mais baixos? Essa pergunta é particularmente importante em uma situação de escassez de divisas externas.

Críticas à política externa do governo FHC baseiam-se, corretamente, na vulnerabilidade externa e na inserção passiva do país no sistema internacional causadas pelo modelo adotado a partir de 1995 (Cervo, 2002). No entanto, essas críticas podem ser estendidas aos governos do PT já que o Modelo Liberal Periférico foi aprofundado e ampliado nesses governos.

2.4 Déficit de poder

A política externa dos governos do PT envolvia uma ilusão já que desprezava um fato concreto: a carência de poder efetivo do Brasil. De fato, uma das características dessa política era a incapacidade de diferenciar potencialidade de realidade. Esse é um erro comum e recorrente nas análises da inserção internacional e da política externa brasileira como pode ser constatado, principalmente, nas interpretações governistas; por exemplo, Amorim (2009), Guimarães (2012) e Garcia (2013).

O Brasil tem um extraordinário poder potencial, porém tem um reduzido poder efetivo na arena internacional. Na realidade, o Brasil caracteriza-se por elevado hiato de poder, ou seja, uma grande diferença entre a base potencial de poder e o poder efetivo no sistema internacional. A evidência empírica é conclusiva (Gonçalves, 2016, cap. 5). O Brasil tem grande base material de poder quando se consideram indicadores como território população e renda total. O Brasil está, juntamente, com Estados Unidos, China, Índia e Rússia entre os países com maior poder potencial. Porém, considerando o poder econômico (inverso da vulnerabilidade econômica externa), o poder tecnológico e o poder militar, a evidência é que o Brasil está na 23ª posição em um painel de 25 países. Ademais, no período 1990-2013 o Brasil é o país que mais perde posições no *ranking* internacional de poder efetivo (*Ibid*, p. 174-175).

A política externa independente do Brasil no início dos anos 1960 é corretamente criticada pelo fato de que o país “carecia de densidade e de poder de barganha, valendo-se de discursos grandiloquentes” (Mello, 2014, p. 251). O ponto central da crítica é que o Brasil “não possuía suficientes recursos de poder”. Ocorre que esses fatos repetem-se meio século depois durante os governos do PT já que o reduzido e decrescente poder efetivo (agravado pelas falhas de modelo) comprometem a projeção internacional do país e desestimulam os parceiros a adotarem medidas concretas no sentido da maior integração comercial com o Brasil.

Na realidade, a projeção internacional do país tende a cair com a perda de poder efetivo na arena internacional.³ Queda de poder efetivo e de projeção tornam o Brasil menos atraente como parceiro no sistema internacional, inclusive, na esfera comercial.

2.5 Divergências de estratégias

A cooperação com os países da América do Sul foi comprometida durante os governos do PT pela crescente divergência de estratégias de desenvolvimento observadas na região no século XXI. Estratégias distintas implicam políticas diferentes relativamente a questões econômicas de grande relevância como barreiras comerciais e taxa de câmbio. Divergências de estratégias de desenvolvimento dificultam a harmonização de políticas fiscal, monetária, cambial etc. (Gonçalves, 2009, p. 34).

Durante os governos do PT as divergências de estratégias de desenvolvimento na América do Sul são crescentes e evidentes. Há os modelos econômicos liberais no Chile, México, Peru e Uruguai e os modelos intervencionistas e, até mesmo, de orientação socialista na Venezuela, Bolívia e Equador. E há, ainda, versões do Modelo Liberal Periférico em países como Paraguai, Colômbia e Brasil. O marcador básico que diferencia esses modelos é o grau de liberalização econômica.

As divergências são particularmente evidentes no caso dos países-membros do Mercosul. Esses países adotam diferentes regimes cambiais (fixo, flexível e administrado) e regimes monetários (âncora cambial, meta de inflação etc.). Os regimes comerciais, relativos às exportações e às importações, também são diferentes no que se refere aos estímulos e às restrições. Em consequência, a hipótese esperada é de retrocesso do esquema de integração na América do Sul e, principalmente, no Mercosul em decorrência das divergências de modelos. A evidência empírica

³ O argumento a respeito do aumento da projeção internacional durante o governo Lula é apresentado sem evidências ou, então, com evidências anedóticas. Isso vale tanto para os responsáveis pela política (Amorim, 2010) como para analistas (Vizentini, 2013, cap. 5). O argumento do Brasil “líder global” ou do “presidente líder global” baseia-se, frequentemente, na evidência anedótica: viagens internacionais; carisma de Lula; participação em foros bilaterais e plurilaterais; discursos em organismos multilaterais; premiações dadas por organizações não-governamentais etc. Mais próximo à realidade está a crítica que desmascara a diplomacia presidencial brasileira como uma “diplomacia de palanque” (Almeida, 2012, p. 114). Para críticas consistentes da diplomacia presidencial no governo Lula, ver também Burges (2010) e Horta (2012).

apresentada na primeira seção desse estudo é conclusiva em apoio à essa hipótese já que, de modo geral, há recuo na integração comercial do Brasil com países sul-americanos do painel.

As divergências de modelos também aparecem no conjunto de países emergentes (Salama, 2014). Por um lado, há países que se aproveitam das oportunidades do processo de globalização para desenvolver economias mais dinâmicas, competitivas e menos vulneráveis (China e alguns países do sudeste asiático). Por outro, há países que retrocedem na direção de economias primário-exportadoras (Brasil, África do Sul, e alguns países da América do Sul). Em consequência, a vulnerabilidade externa estrutural, a instabilidade e o fraco desempenho tornam os países desse segundo grupo fornecedores de *commodities*. Portanto, esses países são cada vez menos atraentes como parceiros em esquemas abrangentes e profundos de integração econômica.⁴

2.6 Falhas de governo

A questão do déficit de governança que se aplica notavelmente ao governo Dilma – destacado pelos defensores da hipótese de comportamento cíclico da inserção internacional do Brasil – não deve ser descartada (Cervo e Lessa, 2014). De um lado, é verdade que a Presidência da República no governo Dilma é sinônimo de incompetência.⁵ De outro, também é verdadeiro que, durante o governo Lula, houve grande dispersão de escassos recursos alocados para a política externa (Milani *et al*, 2015, p. 62-63). Trata-se aqui de recursos diplomáticos, financeiros, organizacionais etc. que foram comprometidos, dispersados e desperdiçados em um número extraordinário de eventos internacionais e na diplomacia presidencial.

O Brasil tem escassos recursos de poder que foram desperdiçados em centenas de iniciativas que se destacaram pelo voluntarismo político no âmbito da diplomacia presidencial. A percepção é que a diplomacia presidencial no governo Lula tinha como objetivo a abertura de espaços para a projeção internacional de Lula (Ricupero, 2010, p. 28 e p. 36; Almeida, 2012, p. 107). Portanto, a

⁴ Essa é uma das hipóteses usadas para explicar a desistência do projeto ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) por parte dos Estados Unidos. Essa hipótese também pode ser usada para explicar o fracasso das negociações, iniciadas em 1998, de um acordo preferencial de comércio entre a União Europeia e o Mercosul.

⁵ Segundo o editorial do jornal *O Estado de São Paulo* (31 de maio de 2016) “o clima hostil que ela (Dilma Rousseff) enfrentou no Congresso foi resultado de sua incrível incompetência administrativa, potencializada por descomunal inabilidade política e avassaladora arrogância.”

política externa dos governos do PT é marcada por “muita alegoria e pouco enredo”, principalmente, no governo Lula.⁶ Era de se esperar, inclusive, poucos resultados concretos nas relações comerciais.

Entretanto, políticas relativas ao comércio exterior e à inserção internacional do país envolvem diferentes atores além da Presidência da República. Dentre os atores governamentais vale destacar o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e, inclusive, bancos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Brasil, assim como empresas estatais (Petrobras, Eletrobras etc.). Vale destacar que a instrumentalização da Petrobras abriu espaço, inclusive, para esquemas de corrupção na área internacional da empresa, como evidencia a operação Lava Jato.⁷

Em consequência, a insuficiência de resultados sugere que a instrumentalização desses atores estatais pela Presidência da República – focada na diplomacia presidencial no governo Lula – tenha aumentado o déficit de governança no âmbito da política externa brasileira. Por exemplo, a instrumentalização do Ministério das Relações Exteriores na direção da diplomacia presidencial indica, na realidade, que o MRE é um órgão de governo e, não, segundo a narrativa corporativa, um órgão de Estado.

Em exercícios específicos de política econômica externa pode-se chegar à conclusão que os interesses nacionais foram submetidos aos interesses particulares, de grupos políticos ou setores dominantes. Dois casos ilustram bem essa situação (Gonçalves, 2016, cap. 6). O primeiro é a posição do Brasil nas negociações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC, Rodada Doha). O governo brasileiro foi derrotado em 2008 por mais de uma centena de países em desenvolvimento quando definiu como principal prioridade a defesa dos interesses do agronegócio. O acordo proposto pelo Brasil, em aliança com os Estados Unidos, atendia aos interesses do agronegócio, mas reduzia o espaço para políticas de desenvolvimento.

⁶ Burges (2010) destaca alguns problemas causados pela diplomacia presidencial no governo Lula, inclusive, a instrumentalização do Ministério de Relações Exteriores.

⁷ O Ministério Público Federal, a Polícia Federal e a Justiça Federal em Curitiba são responsáveis pela investigação (operação Lava Jato) sobre crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. A operação levou ao indiciamento, condenação e prisão de funcionários da Petrobras, empreiteiros, operadores financeiros e agentes políticos. É a maior operação de combate à corrupção registrada na história do Brasil. Bilhões de reais foram desviados para enriquecimento pessoal e financiamento de projetos de poder. Ver <http://lavajato.mpf.mp.br/>.

A instrumentalização da política externa também é evidente no caso do empréstimo do Brasil ao Fundo Monetário Internacional em 2009. Houve, claramente, um objetivo político e eleitoral interno (Tude e Milani, 2013).

Em ambos os casos (OMC e FMI) houve instrumentalização da política externa para se alcançar objetivos que interessavam a setores dominantes (agronegócio) e grupos dirigentes (perpetuação do PT no poder). Essas “falhas de governo” implicam má alocação de recursos diplomáticos, financeiros etc. e, portanto, restringem a capacidade de defesa dos interesses nacionais.

3 Síntese

A Cooperação Sul-Sul era a prioridade número 1 da política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil em 2003-15. Esse artigo discute a hipótese de fracasso dessa política externa. A análise foca no comércio bilateral de bens e o indicador de integração comercial é o Índice de Intensidade do Comércio Bilateral (ICB) em 1995-2014.

Comparativamente ao governo FHC, o governo Lula mostra uma maior integração comercial com todas as regiões do mundo. No governo Dilma há, de modo geral, recuo dos indicadores de todas as regiões, inclusive, em relação ao governo FHC. O retrocesso é mais forte no caso dos países da América do Sul, que eram prioridade da política externo dos governos do PT.

O fracasso da estratégia de Cooperação Sul-Sul é evidente, particularmente no que se refere às relações comerciais com os países-membros do Mercosul, IBAS e BRICS. A intensidade do comércio bilateral do Brasil com todos os países-membros fundadores do Mercosul cai significativamente durante os governos Lula e Dilma. O fracasso do Mercosul é, portanto, uma marca da política externa dos governos do PT.

No que se refere à cooperação sul-americana, fora do Mercosul, constatam-se avanços no governo Lula em relação ao governo FHC. No governo Dilma há recuo na intensidade do comércio bilateral no caso de todos os países sul-americanos do painel. Comparativamente ao governo FHC, no governo Dilma somente há aumento da integração comercial com a Bolívia.

No que se refere às 3 parcerias estratégicas (China, Rússia e Índia), no governo Lula há avanços nas relações comerciais bilaterais com esses 3 países. Porém, no governo Dilma há recuo nas relações comerciais bilaterais com a Índia e a Rússia. O resultado é que no final dos governos do PT, os ganhos de intensidade no comércio bilateral são significativos somente no caso da Índia.

As relações comerciais com dois parceiros na África (Nigéria e África do Sul) se fortalecem no governo Lula, porém se enfraquecem no governo Dilma. Somente no caso da Nigéria é que se constata incremento da integração comercial nos governos petistas em relação ao governo FHC.

No conjunto de países desenvolvidos, o painel inclui 3 grandes potências (Estados Unidos, Alemanha e Japão). Esse fato decorre, muito provavelmente, do comércio intra-industrial e intrafirma realizado por subsidiárias de empresas desses países que operam na indústria de transformação brasileira. O resultado é conclusivo: avanço das relações comerciais bilaterais com

esses países nos governos Lula e Dilma. Vale notar que esses países não eram prioridades da política externa dos governos do PT.

A evidência é conclusiva: no que se refere à Cooperação Sul-Sul os ganhos significativos de integração comercial limitam-se à Bolívia, Índia e Nigéria. Esses países responderam por 8,8% do total da corrente de comércio do Brasil com os 17 países do painel. Entretanto, os avanços mais significativos ocorrem no caso dos países (Estados Unidos, Alemanha e Japão) que não eram prioridades da política externa dos governos do PT. Ou seja, resultado oposto ao pretendido pela política governamental.

Vale destacar que os processos de recuo da integração comercial com os países da América do Sul, do BRICS e do conjunto de países em desenvolvimento são observados já no primeiro mandato do governo Lula. Portanto, se levarmos em conta todo o período dos governos do PT (a partir de 2003) os indicadores apontam para tendências de recuo da integração comercial com os países da América do Sul, do BRICS e do conjunto de países em desenvolvimento.

A comparação das tendências de integração comercial com os principais parceiros mostra resultados diametralmente opostos aos pretendidos pela política externa do PT. Por um lado, não há tendência de intensificação do comércio bilateral com a China e há tendência de queda significativa da integração comercial com a Argentina. Por outro, há incremento significativo da intensificação das relações comerciais com a Alemanha e, principalmente, com os Estados Unidos.

Os principais determinantes do fracasso da política externa dos governos do PT são: transformações globais; declínio sistêmico; falhas de modelo; déficit de poder; divergências de estratégias; e falhas de governo. As transformações globais envolvem, no contexto da globalização econômica, a perda de competitividade da indústria de transformação brasileira que implica perdas de mercados em países em desenvolvimento, com destaque para os mercados latino-americanos. O declínio sistêmico da inserção internacional do Brasil decorre da tendência de deterioração estrutural do padrão de inserção internacional do Brasil ao longo de todo o período 1995-2014. As falhas de modelo referem-se às transformações estruturais fragilizantes que são próprias ao Modelo Liberal Periférico adotado no país desde meados dos anos 1990.

O déficit de poder do Brasil na arena internacional é evidente e, em consequência, o país torna-se cada vez menos atraente como parceiro no sistema internacional. A cooperação com os países da América do Sul também foi comprometida durante os governos do PT em função da crescente

divergência de estratégias de desenvolvimento observadas na região no século XXI. Essas divergências restringem a integração econômica.

Por fim, como determinante do fracasso da política externa brasileira, cabe destacar as falhas de governo. Se, de um lado, é verdade que a Presidência da República no governo Dilma é sinônimo de incompetência, também é verdadeiro que, durante o governo Lula, há grande dispersão e desperdício de escassos recursos alocados para a política externa. Recursos diplomáticos, financeiros, organizacionais etc. que foram dispersados em um número extraordinário de eventos da diplomacia presidencial. Recursos escassos de poder foram desperdiçados em centenas de iniciativas que se destacam por voluntarismo político. A política externa do governo Lula é marcada por “muita alegoria e pouco enredo”.

A insuficiência de resultados sugere que a instrumentalização de atores estatais pela Presidência da República – focada na diplomacia presidencial do governo Lula – tenha aumentado o déficit de governança no âmbito da política externa brasileira. O governo Lula arrastou Petrobras, BNDES, Eletrobras etc. para os seus exercícios de diplomacia presidencial. Em alguns casos esses exercícios geraram negócios como, por exemplo, a exportação de gado em pé para a Venezuela e a exportação de serviços das empreiteiras para alguns países da América do Sul. Vale notar, ainda, o redirecionamento do Ministério das Relações Exteriores para a diplomacia presidencial. Isso indica, claramente, que o MRE é um órgão de governo e, não, segundo a narrativa corporativa, um órgão de Estado.

A política externa dos governos do PT teve como prioridades as relações comerciais no âmbito da Cooperação Sul-Sul, a integração comercial com os países sul-americanos e, particularmente, com os países-membros do Mercosul. O resultado é o fracasso. Fracasso evidente e significativo.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Política Externa*, 20 (3), p. 95-114, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Never before seen in Brazil: Luís Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2), p. 160-177, 2010.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Diplomacia, Estratégia e Política*, outubro-dezembro, p. 41-48, 2004.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia e Política*, No. 10, outubro-dezembro, p. 5-26, 2009.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 214-240, 2010.

ARBACHE, Jorge, Is Brazilian Manufacturing Losing its Drive? Disponível: <http://ssrn.com/abstract=2150684>. Acesso: 13 de outubro de 2012.

BAUMANN, Renato. *Integração Regional. Teoria e Experiência Latino-Americana*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BURGES, Sean W. The possibilities and perils of presidential diplomacy: lessons from de Lula years in Brazil. In: ROLLAND, Denis, LESSA, Antonio Carlos (eds.). *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de la Puissance*. Paris: L'Harmattan, 2010.

CEPAL. *América Latina y el Caribe y China. Hacia una Nueva Era de Cooperación Económica*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), p. 5-35, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 7-32, 2010.

CERVO, Amado Luiz. Apresentação: a política exterior do Brasil. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 1 (2), p. 9-14, 2012.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), p. 133-151, 2014.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford University Press: 2016.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, 1 (1), p. 22-28, 2008.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo. A política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio. *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, p. 153-176, 2010.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (ed.). *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, p. 53-67, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Latin America's trade issues and perspectives. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 16 (1), p. 1-14, 1992.

GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e integração na América do Sul: divergência e retrocesso. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, No. 25, dezembro, p. 32-661, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às Avessas. Verdade, Má-fé e Ilusão no Atual Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O futuro do Mercosul. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 1 (1), p. 13-22, 2012.

HORTA, Luiz Fernando C. B. Rebello. O conceito de diplomacia presidencial. 1º Seminário Nacional de Pós-graduação em Relações Internacionais, Brasília, DF, FINATEC, julho 2012.

IAPADRE, Lelio. Regional integration agreements and the geography of world trade: measurement problems and empirical evidence. *UNU-CRIS e-Working Papers*, October, 2003.

IEDI. O lugar do Brasil nas cadeias globais de valor. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, *Carta* No. 578. Disponível: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_578.html. Acesso: 28 de junho de 2013.

MELLO, Eduardo Brigidi de. Nova PEI, uma questão de ênfase. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 3 (5), p. 247-271, 2014.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro/Buenos Aires: EdUERJ/CLACSO, 2015.

OECD. *Trade in Value Added (TIVA) Indicators, country notes – BRAZIL*. Disponível em: <http://www.oecd.org/industry/ind/>. Acesso: 7 de junho de 2013.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine. *Revue Tiers Monde*, No. 219, juillet-septembre, p. 19-37, 2014.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil. *Texto para Discussão* No. 17. Instituto de Economia, UFRJ, 2015.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*, No. 87, julho, p. 35-58, 2010.

SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio. *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

SALAMA, PIERRE. Émergents: le temps des désillusions. *Revue Tiers Monde*, No. 219, juillet-septembre, p. 7-17, 2014.

TUDE, João Martins; MILANI, Carlos Sanchez. A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1), p. 85-103, 2013.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações de política do Consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, Suplemento 1, p. 57-79, novembro 2011.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil, 1930-2012*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

Anexo

Índice de Intensidade do Comércio Bilateral (ICB): Protocolo de cálculo

A_i	corrente de comércio bilateral do Brasil com o país i
$B_i = 2 \times A_i$	corrente total do comércio bilateral com o país i
C_i	corrente total do comércio do Brasil e do país i
$S_i = B_i / C_i$	peso relativo do comércio bilateral do Brasil com o país i
$D_i = C_i - B_i$	corrente total extrabilateral do país Brasil e do país i
W_t	corrente total de comércio do mundo
$E_i = W_t - C_i$	corrente total de comércio do resto mundo
$V_i = D_i / C_i$	peso relativo do comércio extrabilateral do Brasil e do país i
$H_{ii} = S_i / V_i$	intensidade do comércio intrabilateral do Brasil e do país i
$HE_i = (1 - S_i) / (1 - V_i)$	intensidade do comércio extrabilateral do Brasil e do país i
$ICB_i = (H_{ii} - 1) / (H_{ii} + 1)$	Índice de Intensidade do Comércio Bilateral entre o Brasil e o país i

Fonte: Iapadre (2003).