



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

306

## **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência**

**Pedro Paulo Zahluth Bastos  
Celio Hiratuka**

Junho 2017

# **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência <sup>1</sup>**

**Pedro Paulo Zahluth Bastos  
Celio Hiratuka**

Há relativo consenso entre especialistas de política e economia internacional que a política econômica externa do governo Dilma Rousseff tem marcas de continuidade em relação aos governos de Luís Inácio Lula da Silva, mas que a presidenta, para dizer o mínimo, investiu menos neste campo do que o presidente.

O investimento na política externa às vezes é avaliado, em uma primeira aproximação, pelo número de viagens internacionais do chefe de Estado e de reuniões com outros chefes de Estado. Neste quesito, a diferença é marcante: Lula fez 160 viagens em seu segundo mandato, enquanto Dilma fez apenas 63 em seu primeiro (Souza, 2016).

Talvez mais importante seja a própria visibilidade conferida à política externa e ao Ministro das Relações Exteriores. O consenso é que Lula se envolvia mais com a política externa e fazia questão de capitalizar internamente sua projeção internacional, desde a participação em fóruns regionais novos como a UNASUL até a participação nas reuniões multilaterais na OMC e no G-20, na qual chegou a ser chamado de “o cara” por Barack Obama.

Logo no início de seu governo, ao contrário, Dilma perguntaria a assessores qual o sentido de ela, como presidente, estar presente em reunião de cúpula do IBAS (grupo Índia-Brasil-África do Sul), em sua primeira e última participação no grupo. Alega-se não apenas que Dilma tinha uma presença menos frequente nos fóruns internacionais, quanto que seus chanceleres não tinham nem a importância no governo nem a visibilidade internacional

---

(1) Este texto é uma versão preliminar de capítulo do livro coletivo “Para além da política econômica: crescimento, desaceleração e crise no experimento desenvolvimentista” em discussão no âmbito do Instituto de Economia da Unicamp.

assumida por Celso Amorim, que chegou a ser chamado de melhor chanceler do mundo pelo CEO e editor da *Foreign Policy*, David Rothkopf (2009)<sup>2</sup>.

Os principais responsáveis pela política externa de Lula, com maior ou menos ênfase, reforçaram o coro de críticas. Antes de assumir o Ministério da Defesa, Amorim se posicionou publicamente contra a mudança de posição do governo brasileiro sobre os direitos humanos no Irã em março de 2011, vista como um afastamento da diplomacia Sul-Sul e como uma aproximação dos EUA (que haviam vetado o acordo que Amorim negociara anos antes). Em reunião com Dilma, conta-se que o próprio Lula teria comentado “E a África, Dilminha? Está abandonada...” (Pinheiro, 2014).

A manifestação mais firme partiu do embaixador e ex-ministro Samuel Pinheiro Guimarães, primeiramente ao renunciar ao cargo de Alto-Representante do Mercosul em junho de 2012. Suas queixas envolviam tanto a falta de investimento financeiro do Brasil em mecanismos de cooperação econômica no Mercosul, quanto a carência de apoio político por parte da presidenta<sup>3</sup>.

Em 2015, no início do segundo mandato de Dilma, quando tanto o ministro Armando Monteiro, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), quanto o titular da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Mangabeira Unger, faziam críticas explícitas ao projeto Sul-Sul e elogiavam a tentativa de recomposição com os Estados Unidos, as tensões com a ala nacionalista do Itamaraty haviam escalado a ponto de levar Samuel Pinheiro Guimarães a uma crítica contundente à presidenta:

---

(2) Em entrevista concedida recentemente a Bandeira (2016), Rothkopf engrossa o coro de especialistas críticos da política externa de Dilma: “Lula, no auge de sua popularidade, fez mais para aumentar o peso do Brasil no cenário mundial do que qualquer presidente do Brasil, seja por abrir embaixadas e consulados pelo mundo, seu papel de liderança, Celso Amorim e o Itamaraty envolvidos nos assuntos mais importantes... Dilma não tinha muito tato para isso, Antonio Patriota era ótimo, mas ela não o empoderou, controlou muito, houve tensões com o Itamaraty.”

(3) Sobre a renúncia ao cargo de Alto Representante, afirmou que “essa função é política, não é administrativa ou burocrática. Se não houve apoio dos quatro Estados membros, no caso três porque o Paraguai foi suspenso, não é possível exercer o cargo” (Bonis, 2012b). Sobre a importância da participação brasileira no Mercosul: “É extraordinariamente importante que o Brasil possa atuar no cenário internacional como membro de um bloco de países e não isoladamente” (Bonis, 2012a). Sobre a carência de apoio brasileiro ao Fundo de Convergência do Mercosul (FOCEM): “O orçamento nacional brasileiro fica em torno de 30% do PIB, algo em torno de 600 bilhões [de dólares]. Quanto significa 70 milhões de dólares para o Brasil por ano? Hoje isso é um pouco mais 0,001% do orçamento” (Bonis, 2012b).

Falta uma participação pessoal maior da presidenta... O Itamaraty não é uma ONG que dá palpite. É um órgão de ação política da Presidência... Quem promoveu o Brasil no exterior no governo Lula foi o Itamaraty, não a Agência Brasileira de Promoção de Exportações<sup>4</sup>.

Este capítulo procura relativizar o consenso crítico. Sem recusar os menores envolvimento e carisma da presidenta na política externa, nem sua menor capacidade de seduzir politicamente comparada ao presidente Lula, o artigo pretende abordar o problema sem enfatizar a postura pessoal da presidenta, mas sim a mudança radical do contexto internacional e local em que os dois governos operaram.

A mudança de perspectiva é necessária, primeiro, porque a bibliografia parece dar muita importância à postura pessoal da presidenta e pouca ao próprio contexto internacional, o que não é recomendável para a análise de um país que não é uma potência capaz de moldar o cenário em que opera. Segundo, porque é questionável que, até o breve segundo governo, Dilma tenha alterado profundamente os objetivos e as táticas da política externa brasileira.

Terceiro, se isso é verdade e se o retorno esperado pela política externa diminuiu, é provável que tal processo resulte da própria mudança do contexto internacional que propiciava ganhos (inclusive de prestígio) e passou a restringi-los depois. Neste sentido, alguns dos bons resultados alcançados pela política externa de Lula, especialmente na América do Sul, talvez tivessem como condição necessária (mas insuficiente) o contexto internacional favorável em que operara, e que já começou a mudar nos últimos anos de seu governo, mas que se modificou profundamente no próximo.

No primeiro item, a seguir, argumenta-se que não houve uma mudança nos objetivos na política externa no governo Dilma, mas no máximo sua adaptação a um contexto mais hostil. Pode-se até alegar, ao contrário do consenso, que os objetivos típicos do Itamaraty na gestão Lula passaram a ter

---

(4) Barrocal (2015). Guimarães ainda criticaria a falta de envolvimento pessoal da presidenta com a política externa relatando que, no primeiro mandato, a presidenta negou-se a atender ligações do seu colega do Equador, Rafael Correa, durante ao menos seis meses. Segundo ele, a explicação para Dilma ter outra postura na comparação com o antecessor é a biografia: “Antes da Presidência, Lula fez 110 viagens internacionais. Por ser nordestino e metalúrgico, conhecia na pele a importância das relações com os subdesenvolvidos e miscigenados países da América do Sul e da África. Já a sucessora quase não foi ao exterior, mesmo quando ministra. Por ser filha da classe média e ter estudado em colégio de freiras da elite de Belo Horizonte, onde era costume falar bom dia em francês, teria uma visão mais teórica sobre certas coisas da vida”.

mais importância na própria gestão da política econômica no governo Dilma. Isso, por sua vez, inevitavelmente aumentaria os conflitos no Mercosul, dada a mudança no cenário internacional e regional, inclusive na política econômica argentina.

No segundo item, frisamos que o padrão de crescimento da economia global ao longo da fase expansiva que vai de 2002 a 2008 beneficiou os objetivos brasileiros com a política Sul-Sul. Em seguida, aborda-se a mudança no contexto econômico internacional, enfatizando-se a desaceleração do comércio mundial, a mudança de sua geografia e o acirramento da concorrência industrial. Apesar das reações brasileiras, rompeu-se a divisão regional do trabalho que favoreceu o Brasil antes da crise financeira global, como visível nos dados de comércio exterior. São apresentados dados para mostrar como o triângulo China-América do Sul-Brasil, essencial para os bons resultados alcançados pela política Sul-Sul do governo Lula, se desfez nos últimos anos.

Finalmente, as considerações finais abordam os sucessos e os limites estruturais da política externa “ativa e altiva”, enfatizando-se a dependência associada ao controle de corporações globais sobre a inserção internacional das filiais que dominam os principais ramos industriais e a gradual rejeição da política Sul-Sul por boa parte do empresariado industrial que a apoiara. Estes limites exigem que, no futuro, a luta para assegurar uma política externa independente envolva batalhas políticas e ideológicas domésticas mais profundas.

## **1 Houve uma mudança nos objetivos da política econômica externa no governo Dilma Rousseff?**

Antes de respondermos à pergunta sobre a orientação da política externa com Dilma Rousseff, é necessário entender qual a diretriz seguida desde o governo Lula e qual a alternativa concreta colocada a ela.

A alternativa rejeitada no governo Lula era a chamada doutrina da “autonomia pela integração”, do ex-chanceler Felipe Lampreia. Ela tem muita semelhança com a hipótese levantada por Fernando Henrique Cardoso, ainda na década de 1960, de que o aprofundamento da dependência internacional poderia levar não à regressão econômica, mas ao desenvolvimento, desde que o país periférico fosse capaz de atrair filiais estrangeiras com um ambiente de

negócios local propício, criando um modelo de desenvolvimento dependente e associado<sup>5</sup>.

Do ponto de vista da política externa, isso significa superar perspectivas autonomistas e terceiro-mundistas que contrapunham o Sul ao Norte, e que buscavam em tese “aumentar a autonomia por meio de uma maior autossuficiência” (Lampréia, 1998, p. 10). Afinal, “o mundo ‘globalizado’ funciona, cada vez mais, com base em avaliações de confiabilidade e, inversamente, de risco” (idem, p 13). Por isto, era preferível ao Brasil (por não ter “excedente de poder”) abandonar a busca da autossuficiência e tornar-se um país com “credibilidade externa”: na economia, adaptar-se institucionalmente a novos regimes internacionais para integrar uma onda de transnacionalização modernizante necessariamente liderada por filiais estrangeiras oriundas dos países desenvolvidos.<sup>6</sup>

Coincidentemente, a doutrina de política externa argentina passou por uma reformulação parecida no governo Carlos Menen, intitulado-se “realismo periférico”: como não impõem as “regras do jogo”, os países periféricos deveriam evitar o custo de confrontar a potência hegemônica, concentrando-se em ganhar credibilidade perante ela e suas empresas. Ou seja, ao invés da postura de confronto típica seja do “realismo ingênuo” dos militares seja do “confrontacionismo idealista” do governo Raul Alfonsin, a adaptação às “regras do jogo” e o alinhamento à potência hegemônica constituiriam o caminho viável para assegurar o desenvolvimento periférico (Escudé, 1992).

É verdade que os responsáveis pela política externa brasileira não chegaram ao ponto de descreverem a relação brasileira com os Estados Unidos como fez o chanceler argentino Guido di Tella para seu país (“relações carnavais”). Ambos coincidiam, contudo, em alterar o sentido proposto para a integração Brasil-Argentina pelos governos Sarney e Alfonsin, ou seja, substituir um programa voltado à complementação de cadeias produtivas para aprofundar a substituição de importações com economias de escala regionais, pelo chamado “regionalismo aberto”. O novo objetivo era aumentar a eficiência da alocação de recursos por meio da pressão competitiva das importações, o que tornaria o sistema produtivo mais capacitado a capturar oportunidades de exportação na economia global. É por isso que o Mercosul se tornou

---

(5) Para a semelhança, ver Cruz (1999); Bentes (2006); Teixeira e Pinto (2012).

(6) Ver Lampréia (1998; 1999) e Corrêa (1999) para a doutrina oficial, e Vigevani et al. (2003) para uma análise acadêmica.

rapidamente uma união aduaneira cuja Tarifa Externa Comum (TEC) seria muito inferior às tarifas nacionais anteriormente praticadas, principalmente no caso brasileiro (Sarti, 2001, pp. 43 *ff*).

A crítica desta estratégia foi feita, no Brasil, por protagonistas do futuro governo Lula, como Samuel Pinheiro Guimarães (1999) e Marco Aurélio Garcia (1996), propondo uma nova estratégia que seria chamada, mais tarde, de “política externa ativa e ativa” (PEAA), que em linhas gerais foi seguida até o governo Dilma<sup>7</sup>.

A crítica fundamental à “autonomia pela integração” era que o governo FHC abdicara da construção de um projeto de desenvolvimento definido e coordenado pelo Estado nacional, transferindo decisões centrais ao destino do país para organismos internacionais, grandes grupos multinacionais e especuladores financeiros, ao aderir ao receituário neoliberal. Diante da adesão ao ideário neoliberal, o espaço para a atuação da diplomacia econômica diminuía, como, aliás, aconteceria com a intervenção estatal em geral: tratava-se basicamente de defender alguns interesses particulares eventualmente afetados pela estratégia de abertura, sem questionar a ordem internacional assimétrica que os países desenvolvidos buscavam consolidar por meio de tratados multilaterais e da difusão de ideologias que lhes seriam favoráveis.

A missão histórica de um novo governo deveria ser a de reverter a perda de autonomia gerada pela estratégia neoliberal, recuperando a capacidade de intervenção do Estado e buscando formas de inserção internacional menos suscetíveis a crises, em nome do desenvolvimento econômico e social duradouro. Neste sentido, o lugar para a diplomacia econômica não era meramente o de defender interesses parciais prejudicados por um movimento inexorável de abertura: ela deveria negociar internacionalmente a abertura de espaços para a realização de políticas nacionais de desenvolvimento e, em geral, se esforçar para a construção política de uma ordem internacional menos assimétrica.

Uma prática essencial para a nova política seria desconstruir a ideologia de que a globalização dos mercados seria um processo neutro, que

---

(7) No governo Lula, vários discursos e publicações de membros do governo reafirmaram aspectos centrais dessa visão de política externa; dentre outros, ver Amorim (2004; 2015), Guimarães (2005; 2010a; 2010b), e Garcia (2010). Para as origens da estratégia e seus primeiros resultados, ver Cruz e Stuart (2004). Para visões críticas manifestas por ex-integrantes do governo FHC, ver Barbosa (2010) e Ricupero (2010). Para a discussão da visão crítica ao neoliberalismo, nos apoiamos em Bastos (2012a).

reduziria homoganeamente a capacidade dos Estados nacionais em nome dos benefícios da divisão internacional do trabalho, e que puniria apenas Estados incapazes de executar políticas econômicas e aderir aos regimes internacionais que fornecessem os incentivos corretos para o setor privado. Pelo contrário, a globalização dos mercados redundava em crises periódicas e acentuava as assimetrias internacionais. Por sua vez, o esforço de normatização multilateral das relações econômicas internacionais, liderado pelos Estados Unidos, era tudo menos neutro: tendia a consolidar as assimetrias ao reduzir a proteção a ramos nascentes de indústria e serviços nos países em desenvolvimento, assim como limitar políticas de desenvolvimento, de modo a preservar o controle dos países centrais sobre ramos intensivos em tecnologia e capital, com maiores perspectivas de crescimento e agregação de valor<sup>8</sup>.

O acicate para forçar os países em desenvolvimento a celebrar acordos econômicos tão assimétricos, na OMC como na América do Sul, era a ameaça de conclusão de acordos exclusivamente com aqueles países periféricos dispostos a aceitar as novas disciplinas, em troca de algum acesso preferencial aos mercados do Norte (Bastos, 2004a). À ameaça de isolamento feita pelos países desenvolvidos, caberia reagir por meio da celebração de alianças entre grandes Estados periféricos que não estivessem dispostos a aceitar a divisão internacional do trabalho proposta e renunciar a pretensões desenvolvimentistas. Ao invés da integração assimétrica, a qualquer custo, cabia estimular a diversificação de aliados políticos e parceiros econômicos no eixo Sul-Sul, mesmo porque os países desenvolvidos não deixariam de se interessar em negociar e transacionar com países em desenvolvimento em crescimento acelerado. A cooperação política e a integração comercial no eixo Sul-Sul deveriam caminhar juntas, para fortalecer os países periféricos mutuamente, perante as ameaças colocadas à autonomia política e ao desenvolvimento econômico pela agenda desigual e injusta controlada pelos países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos.

A ameaça de limitação ao desenvolvimento seria ainda maior na proposta feita pelos Estados Unidos para a integração econômica no continente americano, a Área de Livre Comércio dos Américas (ALCA). Esta não apenas oferecia uma abertura tímida em vários produtos de interesse sul-americano (como açúcar, soja, algodão, etanol, milho, carnes, suco de laranja, têxteis,

---

(8) Do ponto de vista geopolítico, um movimento semelhante ocorria na tentativa de ampliar a agenda de intervenção “humanitária” do Conselho de Segurança da ONU, sem participação expressiva dos países periféricos representados na Assembleia Geral (Guimarães, 1999, cap. 17).



calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.), como também se recusava a limitar o uso de subsídios ou de mecanismos arbitrários de defesa comercial por parte dos Estados Unidos. Além disto, propunha restrições superiores a políticas de desenvolvimento (chamadas OMC-*plus*) àquelas já consolidadas na OMC, ou mesmo em questão na Rodada de Doha (nas regras para compras governamentais, propriedade intelectual, incentivos a investimentos, regulação de capitais estrangeiros, dentre outros). Enquanto isto, na Rodada Doha da OMC, a oferta de abertura dos mercados agrícolas e de limitação de subsídios por parte dos países desenvolvidos continuava limitada, embora esses países continuassem exigindo um aprofundamento das disciplinas restritivas de políticas desenvolvimentistas “desleais”.

Em linhas gerais, a prática da política externa brasileira no governo Lula seguiu a visão estratégica anunciada nas críticas ao neoliberalismo. Segundo Bastos (2004b), a nova prioridade conferida à preservação do espaço de políticas de desenvolvimentos e às relações Sul-Sul ficou patente quando, em julho de 2003, o ministro Celso Amorim respondeu à oferta estadunidense de redução tarifária (que “fatiava” a ALCA em quatro regiões, discriminando o Mercosul), explicitando o enfoque dos “três trilhos” que orientaria a política exterior brasileira.

No trilho multilateral da OMC, seriam abordados temas sensíveis para o país, como regulamentação de compras governamentais, política de investimentos e respeito a patentes, afastados o quanto possível do âmbito ALCA. O trilho ALCA, por sua vez, consagraria um conjunto de compromissos básicos comuns nas várias áreas de negociação do acordo regional, enquanto as negociações de acesso a mercado seriam realizadas, sobretudo, em âmbito 4 + 1, ou seja, articulando o Mercosul em negociação conjunta com terceiros países ou blocos<sup>9</sup>.

---

(9) Nas palavras de Celso Amorim (2003): “De forma sucinta, essa posição – obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação – pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os Estados Unidos; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os Estados Unidos em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping”.

Esta proposta tinha um significado claro no que tange às relações interamericanas: a realização de tratados de liberalização com países da América Latina não dependeria do acerto simultâneo de um tratado pan-americano que também envolvesse a América do Norte. Ou seja, não dependeria da ALCA, podendo limitar-se a acordos Sul-Sul. Para executar estes acordos, o país usaria as possibilidades de preferência abertas, muito antes do processo ALCA deslançar, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>10</sup>.

As alianças Sul-Sul seriam fundamentais para evitar a mera adaptação às “regras do jogo” preferidas pelos países desenvolvidos, lutando para que propiciassem o desenvolvimento periférico. De fato, já em 2003, uma coalizão de países liderada pelo Brasil, o G-20 comercial, conseguiu bloquear a conclusão de um acordo favorável aos países desenvolvidos na OMC, e reorientar a agenda para temas prioritários aos países em desenvolvimento (Blustein, 2009).

No continente, a aliança entre Brasil, Argentina e Venezuela também barrou o tratado da ALCA, sem prejuízo da preservação do esforço de integração Sul-Sul. Ao contrário do vaticínio ameaçador do governo George W. Bush, os países que celebraram acordos bilaterais com os Estados Unidos não se recusaram a celebrar ou aprofundar também acordos com o Mercosul dentro do ambiente ALADI, em direção à formação de uma zona de livre-comércio (e não de uma união aduaneira, em vista da divergência de tarifas alfandegárias extra-zona) na área da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 e que seria o embrião da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008.

Simultaneamente, iniciativas no plano político, cultural e de defesa introduziram vigorosamente, em alguns casos mais no plano da retórica das boas intenções do que da prática efetiva, novas esferas de cooperação em uma região na qual, desde a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) na década de 1960, até o regionalismo aberto na década de 1990, as

---

(10) Nas palavras de Celso Amorim (2003): “Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado”.

iniciativas de integração sempre privilegiaram temas econômicos e, sobretudo, comerciais.

Do ponto de vista político, por exemplo, a mediação do Brasil e, mais tarde, da UNASUL foram essenciais para a resolução das crises políticas e tentativas de golpe que assolaram a região. A convulsão política resultou da reação de camadas sociais e políticas conservadoras às vitórias eleitorais da chamada Onda Rosa, ou seja, aos novos governos à esquerda do centro político que paralisaram ou reverteram algumas reformas neoliberais e influenciaram diretamente a distribuição de renda, inclusive renegociando a divisão e uso das rendas obtidas com o encarecimento de recursos naturais exportados<sup>11</sup>.

A primeira iniciativa significativa da diplomacia do governo Lula foi criar um Grupo de Amigos da Venezuela em janeiro de 2003, que concluiu um primeiro acordo de pacificação política do país em maio de 2003. A UNASUL também contribuiu para apoiar o governo Morales contra a tentativa violenta de secessão na Bolívia em 2008, além de denunciar a tentativa de golpe no Equador e apoiar prontamente o presidente Rafael Correa em 2010, sem o mesmo sucesso em Honduras em 2009 ou no Paraguai em 2012. No caso de Honduras, contudo, Brasil e Venezuela lideraram um movimento de rechaço que chegou a isolar os EUA até mesmo na Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>12</sup>.

Nestes episódios, é marcante o enfraquecimento da OEA, refletindo a independência política alcançada pela América do Sul perante os EUA, como pretendido pela diplomacia “ativa e altiva” desde o início. Esta independência incidiu na criação de novas instituições regionais das quais os EUA estavam ausentes, como a CASA e a UNASUL já citadas, além do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em 2008, e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010. No campo da política de defesa do Brasil, a independência em relação aos EUA se refletiu também no acordo militar com França em 2008, que envolveu a construção de um submarino nuclear e que foi celebrado assim que os EUA anunciaram a recriação da Quarta

---

(11) Os seguintes países elegeram governos à esquerda do Centro político: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Honduras (2005), Chile (2006), Costa Rica (2006), Equador (2006), Nicarágua (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011). A Colômbia é uma exceção conhecida, e o Chile voltou a ser governado por grupos à direita do Centro político em 2010, voltando em 2014. Sobre a Onda Rosa, ver Natanson (2009), Weyland, K. et al. (2010, ed.), Weisbrot (2015), Sader et al. (2016).

(12) Ver Bandeira (2008) e Weisbrot (2015).

Frota no Atlântico Sul, coincidentemente depois do anúncio da descoberta de petróleo no Pré-Sal brasileiro.

Há sinais de que Dilma tenha revertido essa política? Ao que tudo indica, não. O trilho multilateral não foi substituído por acordos bilaterais. Ao contrário dos países sul-americanos da chamada Aliança do Pacífico, o Brasil não fez menção de participar da Parceria Transpacífico que os EUA procuraram negociar com países asiáticos, isolando a China e impondo disciplinas OMC-plus. O governo Dilma continuou procurando a expansão do Mercosul em direção aos “bolivarianos” Venezuela e Bolívia, mesmo que isto custasse a suspensão temporária do Paraguai depois de um golpe de Estado apoiado pelos EUA. Também apoiou a consolidação da UNASUL e seu papel mediador nos conflitos políticos regionais, além de privilegiar alianças Sul-Sul que questionavam, agora, o controle dos países desenvolvidos sobre as instituições financeiras multilaterais criadas em Bretton Woods e sediadas em Washington. Além disso, de uma maneira e uma intensidade que não ocorria no governo Lula, procurou usar efetivamente, e até abusar do espaço para políticas de desenvolvimento ainda existente depois das disciplinas e convenções neoliberais legadas da década de 1990, ou seja, conferiu conteúdo mais prático aos objetivos nacionalistas e desenvolvimentistas do Itamaraty. O sucesso das iniciativas é outra questão, que não pode ser confundida com sua intenção, pois depende de variáveis fora do controle do Estado brasileiro.

Veremos que a crise financeira global contribuiu para transformar a divisão internacional do trabalho que gerava resultados comerciais favoráveis da diplomacia Sul-Sul. O contexto internacional também mudou no sentido de diminuir o protagonismo mundial da OMC, a arena que foi objeto da aposta brasileira de reformulação das instituições multilaterais feita no governo Lula. O impasse nas negociações na Rodada Doha da OMC, ocorrida ainda no governo Lula, e a reação estratégica do governo Obama de criar novos padrões de referência para normas internacionais ao negociar mega-acordos regionais com a Europa e a Ásia, foram eventos que reduziram a visibilidade brasileira na diplomacia multilateral independentemente de qualquer mudança de postura doméstica. Ou seja, foram eventos que mudaram o contexto internacional que conferia visibilidade à arena multilateral da OMC e à posição brasileira, ainda que esta visibilidade não tenha trazido ganhos institucionais e comerciais efetivos (além dos simbólicos), dado o impasse verificado.

O mesmo pode ser dito a respeito da mudança na geopolítica internacional trazida pela Primavera Árabe e pelas guerras na Líbia e Síria, além da guerra na Ucrânia e a tensão quanto aos direitos de soberania nas ilhas do Pacífico. Em conjunto com a crise dos refugiados, este novo cenário geopolítico diminuiu a importância dos temas econômicos multilaterais nos quais o Brasil era protagonista e deu centralidade à política das potências militares, envolvendo Rússia e China diretamente. A possibilidade de protagonismo brasileiro no Oriente Médio, lembremos, já tinha sido enfraquecida quando o governo Obama rejeitou o acordo com o Irã proposto sob mediação brasileira e turca em 2010, apenas para negociar um acordo muito parecido, cinco anos mais tarde<sup>13</sup>.

Sem questionar a menor propensão a viajar da presidenta Dilma, é difícil imaginar que, à luz das transformações aludidas, uma maior presença física (ou carisma) da presidenta no cenário internacional por si só compensaria a tendência de perda de projeção e visibilidade do Brasil. Ademais, os sucessos anteriores da diplomacia tornavam menos necessário viajar para conferir um certo protagonismo ao país: a conferência Rio+20 em 2012, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 determinaram, ao contrário, a vinda em massa de chefes de Estados, ministros e empresários ao Brasil.

Não obstante a paralisia da OMC, Dilma tampouco abandonou a ênfase no trilho multilateral para negociar acordos bilaterais ou plurilaterais OMC-plus a qualquer custo, sob pretexto da ameaça de isolamento alegada pelos críticos neoliberais da política externa. Aliás, o isolamento foi um elemento central da crítica que continuou a ser feita durante todo o governo Dilma, como veremos. Isto significa, no mínimo, que ela não caminhou em direção à opção concreta existente no país à diplomacia ativa e ativa, ou seja, alguma versão da “autonomia pela integração”, como faria o governo Michel Temer.

No plano das relações com os EUA, por sua vez, Dilma não pode ser reprovada pelo critério de independência e altivez. Diante da divulgação por Edward Snowden da espionagem dos EUA na presidência e na Petrobrás em 2013, a resposta de Dilma foi cancelar viagem presidencial e, com apoio da chanceler Angela Merkel, levar à ONU o tema da proteção à privacidade digital. Ademais, a escolha do Gripen sueco como o jato militar da Aeronáutica

---

(13) Por sua vez, a doutrina proposta pelo Brasil na ONU em 2011 para regular intervenções humanitárias, a “Responsabilidade ao proteger”, não avançou porque não encontrou apoio de nenhuma das grandes potências, não podendo ser levada adiante apenas com base na reputação brasileira.

brasileira trazia vantagens associadas à transferência de tecnologia que não caracterizavam as opções estadunidense e francesa, mas foi apresentada em parte como uma posição de independência perante os EUA, senão de retaliação à quebra de confiança gerada pelo episódio da espionagem<sup>14</sup>.

Mais importante do que isso, o cerne da política de integração regional independente dos EUA continuou em prática. O Mercosul, por exemplo, continuou se expandindo com a incorporação da Venezuela em 2012, quando o Brasil participou de movimento conjunto para suspender o Paraguai do Mercosul depois do impeachment do presidente Fernando Lugo. Superado o veto do parlamento do Paraguai, a incorporação da Venezuela claramente colocava o bloco mais à esquerda e o afastava dos EUA e da possibilidade de negociação de acordos com disciplinas neoliberais. O mesmo pode ser dito do acordo para incorporar a Bolívia como membro pleno em 2015. É digno de nota que Suriname e Guiana foram incorporados como membros associados em 2013 e 2015.

Ademais, a diplomacia Sul-Sul teve reforçada sua dimensão extra-regional com a expansão do coletivo BRICS em 2011, com a incorporação da África do Sul. Este foi um dos motivos, aliás, porque o grupo IBAS perdeu relevância. Muito mais do que o IBAS, o BRICS tem recursos de poder para diminuir a importância do controle dos países desenvolvidos, e em particular os EUA, sobre as instituições multilaterais que propagaram o Consenso de Washington, o FMI e o Banco Mundial, a partir da ação coletiva dos países do Sul mais importantes.

De fato, em 2014 foram celebrados os acordos dos BRICS que entravam no campo de atuação típico do FMI e do Banco Mundial. Primeiro, o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) criou uma alternativa para que estes países contassem com apoio mútuo diante da necessidade de reservas cambiais para cobrir emergências de balanço de pagamentos. A oferta de reservas cambiais na forma de empréstimos compensatórios não é apenas a principal função do FMI, mas também o canal mediante o qual reformas neoliberais foram forçadas sobre países que, para receber apoio em situações de estresse, precisam atender às condicionalidades do FMI. A princípio, para o saque

---

(14) Além disso, o episódio foi central para proposição, no país, de marco civil da internet que assegure a chamada neutralidade da rede, ou seja, menor controle de provedores de acesso e grandes provedores de conteúdo (em geral estadunidenses) sobre o acesso de usuários à rede, favorecendo também pequenos provedores de conteúdo, particularmente locais sem ganhos de escala do mercado mundial dos grandes provedores.

completo dos recursos no ACR, os países-membros precisam ter um acordo com o FMI. Caso contrário, o saque é limitado a 30%. De todo modo, o ACR abre um canal alternativo ao Fundo que pode crescer com o tempo, a depender de negociações no interior dos BRICS que não passariam pelo FMI nem sofreriam o veto dos EUA (Batista Jr., 2015).

O Banco dos Brics, ou melhor, o Novo Banco do Desenvolvimento, por sua vez, entra na seara do Banco Mundial e oferece empréstimos para investimentos de infraestrutura que não precisam se restringir ao espaço geográfico dos Brics, tendo potencial para enfraquecer as instituições multilaterais de Washington e reforçar um polo alternativo, Sul-Sul, tal como proposto desde o início pela diplomacia nacionalista do governo Lula. Se tais instituições meridionais podem ser no futuro uma ameaça efetiva às instituições multilaterais sob hegemonia estadunidense, é evidente que só o tempo dirá, mas o primeiro passo concreto foi dado no governo Dilma<sup>15</sup>.

Para além da política externa enquanto tal, podemos também discutir a continuidade de seus objetivos, paradoxalmente, saindo dela e avaliando sua influência sobre o resto da política econômica do governo. Se a busca do desenvolvimento com autonomia nacional era o objetivo central do Itamaraty no governo Lula, pode-se até alegar, ao contrário do consenso, que os objetivos típicos do Itamaraty na gestão Lula passaram a ter mais importância na própria gestão da política econômica no governo Dilma.

Aliás, note-se que o acordo que Celso Amorim pretendeu negociar em 2005 para concluir a Rodada Doha, foi criticado por indianos e argentinos, em diferentes momentos, por aceitar a “grande barganha” proposta pelos países desenvolvidos, ou seja, trocar abertura agrícola nos desenvolvidos por abertura industrial nos países em desenvolvimento. Se entre os critérios para o desenvolvimento estão a diversificação industrial e a rejeição de um modelo econômico centrado na exportação de commodities, pode-se até afirmar que Dilma passou a defender a indústria brasileira com mais afinco do que no governo Lula, inclusive aumentando o número de ações antidumping direcionadas até contra um parceiro preferencial da política externa de Lula, ou seja, a China<sup>16</sup>.

---

(15) Para opiniões diferentes sobre o significado dos BRICS, ver Panitch (2015) e Stuenkel (2015) para os que limitam sua importância para questionar a hegemonia estadunidense, e Desai (2013), Rostowska (2013) e Michael Hudson em Smith (2014) para os que lhe conferem mais importância a longo prazo. Sobre os BRICS e o Brasil, ver Guimarães (2015).

(16) Araújo Jr. (2017). Para análises da política externa do governo Dilma Rousseff, ver Berringer (2016); Cervo e Lessa (2014); Cornetet (2014); Saraiva (2014; 2016) e Souza (2016).

Ademais, dada a maior importância a conferida à diversificação industrial e o contexto de acirramento da concorrência global, o governo Dilma procurou usar o grau de liberdade negociado pelo Itamaraty contra as disciplinas dos tratados neoliberais de uma maneira que não era usada no governo Lula. Por exemplo, enquanto o Itamaraty lutava para garantir espaço autônomo de política para induzir o desenvolvimento econômico e proteger investimentos locais, o governo Lula praticava uma política cambial marcada pela apreciação do Real, o que barateava importações e ameaçava a rentabilidade dos investimentos industriais (Bastos, 2004c).

Ao contrário, a mudança na política cambial brasileira no governo Dilma foi precedida por um grande esforço diplomático para legitimar o uso de controle de capitais e de políticas favoráveis à depreciação cambial. Isto se fez na esteira de discurso de grande repercussão internacional do ministro Guido Mantega em setembro de 2010, que acusava os países desenvolvidos de realizar uma “guerra cambial” para sair da crise econômica com base em exportações e substituição de importações apoiadas por desvalorizações cambiais. Como é notório, o termo e o tema “viralizaram” no debate econômico e diplomático internacional.

Antes disso, a posição brasileira foi levada às reuniões do G-20 financeiro, em que o país se alinhou com a China para demandar uma mudança na composição das cotas e dos votos no FMI para refletir melhor o peso econômico dos países em desenvolvimento. Uma pequena mudança nas cotas foi celebrada em novembro de 2010 (ainda no governo Lula), em conjunto com o compromisso de avaliar também representantes não estadunidenses nem europeus como candidatos para dirigir as organizações financeiras multilaterais, a exemplo do que já ocorre na OMC e com a própria ONU (Scandiucci, 2016).

Talvez mais importante do que isso foi ampliar diplomaticamente o espaço autônomo para a política econômica e, desta vez, usá-lo. O outro lado da acusação de que os países desenvolvidos recorriam à facilitação quantitativa em parte para depreciar competitivamente suas moedas era, na ótica dos países em desenvolvimento, a autorização para impor controles de capitais para protegê-los da apreciação cambial e do excesso de liquidez global, rompendo de vez com o mantra do Consenso de Washington favorável à plena liberalização financeira. Na reunião do G-20 em abril de 2011, o Brasil insistiu e conseguiu retirar menção a qualquer limite ao uso de controles de capitais (Alexander, 2011).



Considerando que o contexto de acirramento da concorrência internacional exigia uma mudança na política cambial brasileira, deixando-a menos suscetível aos movimentos internacionais de capitais e mais sensível à competitividade comercial, o governo brasileiro alterou-a depois da substituição de Henrique Meirelles por Alexandre Tombini no Banco Central. Em meados de 2011, a combinação entre limites à especulação no mercado de câmbio futuro e a redução de taxas de juros propiciou a inversão da tendência de apreciação cambial e iniciou um processo de correção que poderia melhorar a competitividade da indústria brasileira (Prates, 2015; Rossi, 2016).

A mudança na política cambial atendia aos objetivos desenvolvimentistas que orientavam a política externa, mas inevitavelmente ampliaria os conflitos comerciais com a Argentina. Afinal, por motivos domésticos, a Argentina resolveu reverter a política de preservação do câmbio real e permitir a apreciação cambial do Peso. Com isto, a Argentina sacrificava a competitividade de produtos industriais, mas assegurava a importação barata de bens de produção que não tinha capacidade de substituir por produção doméstica a curto prazo. Com isso, também limitava uma aceleração ainda maior da inflação que a própria existência de estrangulamentos produtivos implicava, dado o ritmo de crescimento da demanda interna<sup>17</sup>.

Em vista da autonomia dos sócios do Mercosul para realizar a política cambial que consideram adequada para seus objetivos nacionais, é inevitável que a divergência se refletisse nas taxas de câmbio de modo a prejudicar a competitividade industrial argentina. A reação habitual, como previsto em Bastos (2012a), foi a ampliação do protecionismo argentino, o que envolveu, por exemplo, o licenciamento não-automático de importações. Ao contrário do que pediam os empresários brasileiros, o governo Dilma manteve, em linhas gerais, a política acomodatória que colocava objetivos políticos de longo prazo favoráveis à integração regional acima de demandas particularistas de cunho mercantilista, evitando embarcar em uma escalada protecionista punitiva.

Apesar de não sofrer uma retaliação específica, a indústria argentina certamente teve diminuída sua capacidade de diversificação em razão da capacidade superior do Brasil para captação de investimentos diretos externos (IDEs), atraídos pelo mercado brasileiro, mas interessados no mercado da região como um todo. Neste sentido, as políticas industriais que aumentavam a atratividade do mercado brasileiro indiretamente limitavam substituições de

---

(17) Para uma avaliação da política econômica e, em particular, da política cambial argentina, ver especialmente Weisbrot (2015) e Pont (2016).

importações na indústria argentina. O governo Dilma elevou barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional como *contrapartida* de acesso a subsídios fiscais e encomendas estatais, de modo a estimular o investimento direto externo em substituição de exportações oriundas de outros elos da rede produtiva das corporações transnacionais, na cadeia do petróleo, nos ramos de equipamentos militares, de comunicação e hospitalares, eletrônicos e automobilística (Bastos, 2012b).

Em nenhum ramo industrial isto se verificou mais do que no principal ramo industrial da região e do comércio bilateral, ou seja, a automobilística. O programa Inovar-Auto usou o tamanho, a rapidez de crescimento do mercado brasileiro e a oportunidade de acesso privilegiado a ele para, através da oferta de subsídios e do encarecimento de bens finais e insumos importados, contribuir para um boom de investimentos por parte das filiais do ramo. Como resultado, antes da crise, a capacidade instalada de automóveis no Brasil era o dobro da demanda local, que chegou a representar o quarto maior mercado do ramo no mundo. Como a Argentina poderia concorrer com isso?

Neste caso, o governo Dilma não apenas usou o espaço para políticas desenvolvimentistas negociado pelos diplomatas brasileiros nas instituições multilaterais: abusou dele, ou seja, realizou políticas de desenvolvimento industrial mais avançadas do que o poder de barganha dos diplomatas lhe autorizava a realizar. Usados como meios de orientação nacional dos investimentos de filiais, os subsídios e tarifas do programa Inovar-Auto foram considerados ilegítimos em uma decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em novembro de 2016. De todo modo, já se planejava o abandono do Inovar-Auto em 2017, 5 anos depois de sua implementação. Além dele, porém, vários programas antigos de política industrial, como a Lei de Informática, foram condenados na mesma decisão arbitral em primeira instância<sup>18</sup>.

---

(18) Nas palavras de Marques (2017): “Também foram censurados no relatório o programa de inclusão digital, que vigorou entre 2005 e 2015 e reduziu a zero as alíquotas de contribuições como o PIS e o Cofins sobre a venda de computadores, tablets, smartphones, entre outros; os programas de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores (Padis) e de equipamentos para TV Digital (PATVD), que oferecem desoneração de tributos em troca de investimentos em P&D; e o Regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras (Recap), que reduziu o pagamento de tributos de indústrias exportadoras na compra de máquinas e equipamentos.”

É verdade que a falta de cooperação efetiva para a complementação produtiva contribuiu para que a atração de IDEs para o Brasil abafasse a substituição de importações na Argentina. Não obstante, não é possível responsabilizar o governo Dilma por esta característica da integração comercial do Mercosul, pois ela surgiu junto com o bloco e não foi modificada sequer no governo Lula (Bastos, 2012a). Também se pode alegar que Dilma não avançou no plano de integração energética com a Venezuela aludido no governo Lula. Dados os problemas verificados na participação da Venezuela na refinaria Abreu e Lima, porém, é difícil alegar que a prudência neste caso não era bem-vinda, ainda mais se considerarmos a prioridade conferida ao Pré-Sal, descoberto depois do início da cooperação frustrada na refinaria Abreu e Lima.

Tabela 1  
Saldo comercial brasileiro em produtos manufaturados

	2003	2008	2014
Mundo	2.235	-35.193	-89.010
Países desenvolvidos	-5.287	-31.581	-46.363
Países desenvolvidos: América do Norte	3.330	-6.094	-10.447
Estados Unidos	3.228	-4.612	-8.917
Países desenvolvidos: Ásia	-2.297	-6.680	-5.621
Japão	-2.051	-5.593	-4.838
Países desenvolvidos: Europa	-6.496	-19.526	-30.227
Países em desenvolvimento	8.115	-258	-39.680

Em US\$ Milhões

Fonte: UNCTAD.

Dado esse conjunto de fatos, como dizer que o governo Dilma reverteu os objetivos da política econômica externa brasileira seguidos desde 2003? Se não o fez, é provável que os resultados diferentes resultem da mudança do contexto no qual a política brasileira se exerceu. Que os resultados sejam diferentes, não há dúvida. Entre 2008 e 2014, por exemplo, o déficit comercial brasileiro em produtos manufaturados com os países desenvolvidos aumentou 47%, mas aumentou nada menos que 15.280% com os países em desenvolvimento que eram o objeto essencial da política Sul-Sul.

Tabela 2

Saldo comercial brasileiro em produtos manufaturados: países em desenvolvimento

Regiões	2003	2008	2014
Países em desenvolvimento	8.115	-258	-39.680
América Latina	8.517	22.737	10.890
México	2.045	942	-1.675
Argentina	1.720	7.182	1.796
Bolívia	296	957	1.347
Chile	1.181	2.293	1.366
Colômbia	564	1.610	1.376
Equador	321	819	713
Paraguai	580	1.743	1.944
Peru	417	1.732	1.379
Uruguai	88	694	362
Venezuela	397	2.656	1.333
Ásia em desenvolvimento	-1.289	-25.263	-51.575
China	-251	-17.010	-33.506
Taiwan (Formosa)	-192	-1.938	-2.548
Índia	-130	-1.317	-2.386
Coréia do Sul	-561	-3.884	-7.612
Malásia	-281	-1.202	-1.596
Singapore	-238	137	1.165
Thailand	58	-492	-1.540
África	882	2.257	1.001
Oceania em desenvolvimento	5	10	4
Economias em transição	-592	-3.352	-2.492
Rússia	-374	-1.601	-1.755

Em US\$ Milhões

Fonte: UNCTAD.

## 2 A mutação da divisão internacional do trabalho e o impacto na América do Sul

O bom resultado comercial da estratégia sul-sul no governo Lula foi sobredeterminado, primeiro, pela escolha do Brasil como o centro de operação das filiais industriais na América do Sul, ainda na década de 1990. Na década

de 2000, o mercado de produtos industriais na região aumentou por causa da recuperação do crescimento econômico, seja pelo crescimento das exportações de produtos básicos, seja por políticas econômicas orientadas a expandir os mercados internos com programas de redistribuição da renda para grupos sociais menos favorecidos. Isso beneficiou o Brasil, que ampliou as exportações manufatureiras e o superávit comercial na região (Bastos, 2012a).

Uma vez que o comércio intra-regional na América do Sul se expandiu de forma integrada ao modelo de expansão da economia mundial antes da crise de 2007-8, Bastos (2012a) argumentou que a crise global ameaçaria a reprodução do padrão regional de integração comercial e produtiva acima aludido. Três ameaças foram identificadas: 1) o deslocamento dos fluxos de comércio intra-regionais, particularmente industriais, por exportações manufatureiras oriundas particularmente da Ásia e, em especial, da China, mas também da América do Norte e da Europa, em razão da apreciação cambial e do acirramento da concorrência provocado pela crise; 2) redução significativa de preços e quantidades nas exportações de produtos básicos por conta da crise europeia e da desaceleração chinesa, o que prejudicaria o crescimento econômico e o balanço de pagamentos de algumas das economias da região, com efeitos deletérios sobre o comércio e o investimento intra-regional; 3) em razão dos dois motivos anteriores, um recrudescimento do protecionismo e de conflitos comerciais amargos na região, particularmente entre Brasil e Argentina, sem necessariamente a construção de consenso político para a tomada de iniciativas cooperativas que assegurassem a expansão do mercado intra-regional em meio à crise mundial<sup>19</sup>.

Em linhas gerais, consideramos que as três ameaças se materializaram, com um agravante: os problemas econômicos reforçaram o desgaste político das coalizões governantes comprometidas com o projeto de cooperação da Unasul na Argentina e na Venezuela, enquanto o golpe parlamentar no Brasil, em 2016, levou ao poder um governo com um programa contrário à preservação do Mercosul como União Aduaneira. Dada a suspensão e eventual a expulsão da Venezuela do Mercosul (ocorrida em dezembro de 2016), não se pode descartar a desidratação da Unasul nem a transformação formal do Mercosul em uma zona de livre comércio.

---

(19) Para uma avaliação das iniciativas protecionistas no Mercosul, que não será feita aqui, ver BID-INTAL (2014, cap. 4; 2016, caps. 3-4).

É difícil negar que a Grande Recessão teve um papel primordial na desestruturação do modelo de integração regional. Além de provocar uma contração brusca da produção, a crise global foi seguida por uma recuperação aquém da tendência histórica, o que resulta em uma frustração da expectativa de ocupação da capacidade produtiva que levava à realização de investimentos antes da crise. Em outras palavras, a quebra da tendência histórica da demanda implicou aumento da capacidade ociosa não planejada em vários ramos da indústria de transformação. Na Europa e no Japão, por exemplo, a produção industrial ainda não recuperou o nível de 2008, e só o fez nos EUA no início de 2013.

Isso coloca pressão sobre a rentabilidade dos investimentos industriais, que é respondida por um esforço de ganhar parcelas do mercado internacional recorrendo, pelo menos em parte, à guerra de preços (Bastos, 2015a). Essa guerra pode ocorrer em qualquer desaceleração cíclica, mas foi agravada durante a Grande Recessão pela própria magnitude do tombo da demanda efetiva e, particularmente: 1) pelo esforço exportador asiático e 2) pela mudança das taxas de câmbio induzidas pelas taxas de juros próximas de zero na Tríade (EUA, Europa e Japão), isto é, a chamada guerra cambial.

O resultado da expansão da capacidade ociosa não planejada e do esforço exportador das corporações da América do Norte, da Europa, do Japão e da Ásia em desenvolvimento foi modificar a distribuição da produção industrial nas diferentes regiões. Em particular, destruiu a distribuição intercontinental do trabalho que facilitara a expansão da produção industrial brasileira, antes da crise, para o próprio mercado interno e para a América do Sul, independentemente de qualquer mudança na política econômica externa no governo Dilma.

As evidências dessa transformação são 1) a mudança no saldo comercial brasileiro com as regiões de origem das filiais na indústria de transformação; 2) a reversão do saldo no comércio intra-firma do principal ramo da indústria de transformação brasileira, a automobilística, com o México e com as regiões de origem das filiais que controlam o ramo no Brasil; 3) a perda de espaço no mercado sul-americano e no próprio mercado brasileiro para exportações asiáticas e, principalmente, chinesas (Bastos, 2012a; 2015).

A mudança no saldo comercial brasileiro com os países sede das corporações multinacionais é impressionante (ver Tabelas 1, 3 e 4). As importações brasileiras desde os países que sediam as matrizes são

concentradas em produtos industriais. As filiais que lideram a indústria de transformação no Brasil costumam importar insumos e bens de capital desde a rede de fornecedores controlados pela matriz para atender o mercado nacional e o continental com operações de montagem industrial. Como a produção industrial no Brasil praticamente estagnou desde 2008 (depois da queda em 2009 e da recuperação em 2010), o aumento das importações brasileiras não pode ter se concentrado em insumos e bens de capital *complementares* à produção local, mas sim em produtos finais e em bens de produção que ampliaram a substituição das cadeias locais por importados<sup>20</sup>.

Tabela 3  
Brasil: Saldo comercial com regiões e países selecionados (US\$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Mercosul - 5	Mercosul - 4	Argentina	China	Coréia do Sul	México
2000	290	833	245	-631	-56	-605	-136	-856	958
2003	7.158	5.806	2.516	332	-919	-102	2.385	144	2.214
2006	9.867	10.918	11.787	7.992	5.018	3.686	411	-1.143	3.147
2007	6.341	13.824	13.388	10.106	5.728	4.012	-1.872	-1.344	2.281
2008	1.795	10.403	14.224	11.414	6.803	4.347	-3.521	-2.279	1.155
2009	-4.430	4.950	7.893	5.750	2.721	1.503	5.092	-2.160	-107
2010	-7.737	4.172	11.257	9.002	5.981	4.087	5.190	-4.661	-143
2011	-8.165	6.708	14.355	11.802	8.476	5.802	11.523	-5.403	-1.171
2012	-5.661	1.386	9.644	7.608	3.549	1.553	6.976	-4.597	-2.071
2013	-11.350	-2.975	9.224	9.083	5.414	3.152	8.722	-4.771	-1.564
2014	-7.979	-4.669	6.900	6.607	3.149,16	138	3.271	-4.694	-1.693

Fonte: MDIC. Mercosul 5: inclui Venezuela. Elaboração própria.

Tabela 4  
Brasil: Variação do saldo comercial com regiões e países selecionados (2007 vs. 2014) (US\$ milhões)

Ano	EUA	União Europeia	América do Sul	Mercosul - 5	Mercosul - 4	Argentina	China	Coréia do Sul	México
2007-2014	-14.321	-18.494	-6.488	-3.500	-2.580	-3.875	5.143	-3.349	-3.974

Fonte: MDIC. Mercosul 5: inclui Venezuela. Elaboração própria.

(20) A análise dos coeficientes setoriais de importação feita por Paulo Morceiro (2016) confirma o ponto.

Por razões de sigilo fiscal, os microdados anuais sobre comércio exterior de empresas nacionais e filiais estrangeiras não estão mais disponíveis, mas é alta a probabilidade de que o comércio entre blocos econômicos, como na década de 1990, continue fortemente influenciado pelas decisões das corporações transnacionais (Bastos, 2015).

Além de perder parcela de mercado para exportações oriundas dos países sede das matrizes ou de filiais sediadas no México, a produção industrial brasileira perdeu participação para as exportações asiáticas, e principalmente chinesas, no próprio mercado brasileiro e no continental, o que ampliou o déficit comercial em bens manufaturados e, ao que parece, vem rompendo a divisão do trabalho que favorecia na região a produção industrial do Brasil<sup>21</sup>.

A economia chinesa vem sendo considerada o centro da articulação produtiva asiática, e suas exportações refletem, de certo modo, a competitividade gerada pelas sinergias das redes produtivas da região como um todo (Medeiros, 2010; Baumann, 2011; Leão, 2011). Do ponto de vista do comércio exterior, o país vem superando o papel tradicional como centro de operações de baixo valor adicionado comandadas por empresas estrangeiras (com operações próprias ou associadas), ao transformar-se em uma economia com grande número de patentes e inovações tecnológicas (não apenas marginais), consequentemente escalando o perfil tecnológico e o valor adicional das exportações com empresas de capital local, e mesmo algumas filiais (Zou; Stembridge, 2010; IEDI, 2011).

Salvo engano, faltam estudos para identificar a propriedade do capital das empresas exportadoras para a América do Sul, mas não é improvável que esteja ocorrendo uma ampliação tanto do comércio entre filiais (no sentido da China para a América do Sul) quanto das exportações de firmas chinesas, muitas das quais de propriedade estatal (total ou parcial), associadas ao não ao capital estrangeiro. Neste caso, a ameaça de deslocamento da produção e comércio regionais continuará a envolver um conjunto muito diversificado de ramos da indústria de transformação. Independentemente da propriedade do capital das empresas exportadoras, as exportações chinesas vêm crescendo mais do que a média para o mercado brasileiro e regional (Bastos, 2012a; Módolo; Hiratuka, 2012; Pereira, 2014; Medeiros; Cintra, 2015; Gallagher, 2016).

---

(21) Ver especialmente Gallagher e Porzecanski (2010); Lélis, Cunha e Lima (2010); Jenkins (2010, 2011); Hiratuka et al. (2011); Barbosa (2011); Accioly et al., 2011; Castilho (2012); Soares e Castilho (2014); Souza e Castilho (2016); Gallagher (2016); Peters (2016).



Tabela 5  
Participação da China nas importações sul-americanas

Ano	Argentina	Venezuela	Bolívia	Equador	Chile	Uruguai	Paraguai	Peru	Colômbia
1989	0,36%	0,00%	0,43%	0,02%	0,74%	0,23%	0,00%	0,97%	0,02%
1995	3,02%	0,00%	1,04%	0,63%	2,62%	1,21%	0,00%	3,19%	0,86%
1999	3,89%	0,54%	1,45%	1,65%	4,74%	2,65%	0,00%	3,34%	2,13%
2003	5,20%	2,11%	5,14%	7,37%	7,42%	3,93%	12,38%	7,61%	4,94%
2007	11,39%	9,59%	7,73%	11,66%	11,42%	9,60%	n.d.	12,11%	10,02%
2008	12,37%	9,46%	8,31%	12,48%	12,01%	10,17%	n.d.	13,60%	11,43%
2009	12,4%	10,4%	8,4%	7,3%	14,5%	11,9%	29,6%	15,0%	11,3%
2010	13,5%	11,1%	11,6%	7,8%	16,8%	13,0%	34,2%	17,2%	13,5%
2011	14,3%	13,3%	14,0%	13,7%	16,9%	13,4%	29,6%	16,8%	15,0%
2014	16,4%	n.d.	17,3%	16,8%	20,9%	18,5%	25,3%	21,2%	18,4%
2015	19,7%	n.d.	17,9%	19,0%	23,5%	18,4%	23,5%	22,7%	18,6%

Fonte: CEPAL-Badecel, ITC, UNComtrade.

No caso das exportações controladas por filiais na economia chinesa, pode haver uma ameaça direta aos fluxos comerciais comandados por filiais estrangeiras localizadas na América do Sul, envolvendo pelo menos alguns elos da cadeia produtiva, com base em decisões internas à corporação, quer dizer, com base em preços de transferência subfaturados. Isto reforçaria a assimetria de preços de exportações industriais entre a economia chinesa e a América do Sul, já considerável por motivos diversos. Dada a importância das exportações de filiais estrangeiras no comércio de bens manufaturados e, em particular, no comércio intra-setorial, a ameaça de veto ao aprofundamento eventual da complementação produtiva na América do Sul não deve ser subestimada, adicionando-se ao risco advindo da ampliação das exportações oriundas dos países sede das filiais estrangeiras.

Tabela 6  
América do Sul: Lugar que a China ocupa no comércio (em valor, 2000 e 2009)

	Exportações		Importações	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	6	4	4	3
Bolívia (Estado Plurinacional de)	18	11	7	4
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	36	6	9	2
Equador	18	16	10	3
Paraguai	15	15	3	1
Peru	4	2	9	2
Uruguai	4	4	7	3
Venezuela (República Bolivariana de)	35	2	18	3

Fonte: Cepal (2010).

Até 2009, as exportações chinesas já cresciam a ponto de deslocar produtores em todo o mundo, mas que eram ainda mais importantes para a América Latina. Como mostram Hiratuka et al. (2011, p. 42), embora a China tenha ganho espaço no comércio mundial, ela “está ‘super-representada’ nas importações... e ‘sub-representada’ nas exportações latino americanas... Ou seja, a China é um fornecedor das importações relativamente mais importante para a AL do que para o mundo e, por outro lado, é um cliente para as exportações da região relativamente menos importante do que para o total mundial”, embora tenha crescido nesse quesito desde então, em razão da divergência das taxas de crescimento entre os países desenvolvidos e a China depois da crise.

Tabela 7  
Peso da China no comércio da AL e mundial, 1992-2009

	Participação da China:				IOG*	
	nas exp. mundiais	nas imp. mundiais	nas exp. da AL	nas imp. da AL	Exp.	Imp.
1992-1995	3%	3%	1%	1%	0,29	0,27
1996-2000	4%	3%	1%	2%	0,30	0,64
2001-2005	6%	5%	3%	5%	0,42	1,01
2006-2008	9%	6%	4%	10%	0,48	1,55
2009	11%	8%	7%	13%	0,65	1,64

Nota: \* O índice de orientação geográfica (IOG) corresponde à razão entre a participação da China nas export. (import.) da AL e a participação da China nas export. (import.) mundiais.

Fonte: Comtrade apud Hiratuka et al. (2011).

No que tange ao Mercosul, as exportações chinesas continuaram crescendo quase no mesmo ritmo depois de 2009, mantendo o padrão de expulsar concorrentes estrangeiros e locais, mais do que complementar cadeias produtivas locais. Como resultado, o peso das importações oriundas da China aumentou no total das importações do Mercosul, tomando participação até das regiões-sede das principais filiais estrangeiras na região, EUA e EU.

Participação da China nas exportações, importações e comércio total do Mercosul (2001-2014)  
(em %)

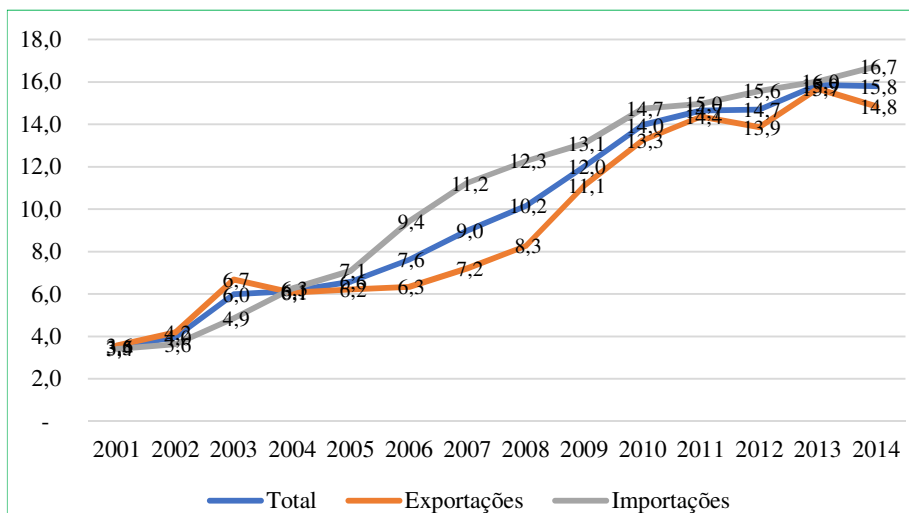


Tabela 8

Mercosul: participação relativa dos sócios comerciais de destino e origem (% do total)

Fluxo	Ano	Mercosul	AL	AL sem Mercosul	Estados Unidos	China	União Europeia	Resto Mundo
Exp.	1994	19,4	30,4	11,0	17,5	1,9	27,8	22,4
	2001	17,3	30,7	13,5	19,9	3,6	23,6	22,2
	2014	13,8	25,0	11,2	10,2	14,8	17,3	32,6
Imp.	1994	19,9	26,5	6,6	22,0	0,7	27,9	22,8
	2001	19,1	24,8	5,7	21,3	3,4	25,6	25,0
	2014	12,9	21,1	8,1	14,5	16,7	19,1	28,5

Fonte: Comtrade apud Hiratuka (2016).

A Tabela 9 compara o peso do comércio intra-industrial dos países do Mercosul dentro do bloco e com EUA, União Europeia e China entre 1994 e 2014. Como esperado, o comércio intra-industrial no Mercosul aumentou mais rapidamente do que com os demais parceiros comerciais, o que, como vimos, favoreceu o Brasil. O comércio intra-industrial com a China, contudo, é praticamente desprezível. No caso do Brasil, a importância do comércio intra-industrial aumentou ao longo do período com todos os parceiros, mas com a China aumentou até 2001 para voltar a cair até 2014.

Tabela 9

Índices de comércio intra-industrial dos países do Mercosul, por sócio comercial:  
1994, 2001 e 2014

Região/Ano	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul	
Mercosul	1994	28,7	26,2	2,9	21,9	25,5
	2001	32,8	31,7	4,3	21,1	29,9
	2014	44,4	40,7	4,9	22,0	37,0
EUA	1994	10,3	24,2	1,4	3,5	19,8
	2001	15,0	22,6	3,4	4,7	20,8
	2014	10,6	24,9	1,9	3,9	21,8
China	1994	1,3	1,3	0,0	0,0	1,2
	2001	0,7	5,3	0,1	0,6	3,2
	2014	0,7	2,1	0,1	0,5	1,7
UE	1994	6,7	15,8	0,5	3,0	12,5
	2001	11,7	16,3	3,9	3,3	14,9
	2014	7,4	19,5	1,0	3,7	16,6

A Tabela 10 descreve o comércio do Mercosul em 2014 nos capítulos 84 a 90 do Sistema Harmonizado de Comércio (SH), ou seja, nos ramos típicos da indústria de transformação mais elaborados, associados aos complexos de máquinas, equipamentos, material de transporte e eletrônicos.<sup>22</sup> As exportações nestes capítulos são uma proporção desprezível do total das exportações para a China (1,3%), mas representam a maior proporção nas importações (57%). Neste quesito, o comércio com a China é muito pior do que com as regiões-sede das principais filiais estrangeiras na região, EUA e EU, que, como vimos, também tem índices maiores de comércio intra-industrial. Disto tudo resulta que o déficit comercial nestes capítulos com a China também é o maior.

---

(22) São os seguintes: 84 – Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes; 85 – Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios; 86 – Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos (incluídos os eletromecânicos) de sinalização para vias de comunicação; 87 – Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios; 88 – Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes; 89 – Embarcações e estruturas flutuantes; 90 – Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia ou cinematografia, medida, controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios.

Tabela 10

Mercosul: comércio nos capítulos 84 a 90 do SH, por país/região de destino (2014)

	Exportações	Importações	Saldo*
Total	14,5%	39,9%	-81.443,5
Mercosul	40,3%	42,4%	-11,1
AL sem Mercosul	23,5%	21,0%	2.817,0
AL	32,8%	34,1%	2.805,9
EUA	23,6%	38,2%	-10.120,3
China	1,3%	57,0%	-29.692,4
UE	8,4%	47,7%	-24.370,8

\*Em US\$ Milhões

Fonte: Comtrade apud Hiratuka (2016).

A Tabela 11 apresenta a ameaça representada para o comércio no Mercosul pelas exportações chinesas entre 2001 e 2014. A ameaça é calculada avaliando-se o perfil das exportações chinesas e o perfil das exportações de cada país do Mercosul para o resto do bloco, para identificar a concorrência mútua. A ameaça direta representa os produtos onde o *market-share* da China aumentou e o parceiro comercial do Mercosul se reduziu. Já a ameaça indireta é representada pelos produtos onde ocorreu aumento do *market-share* da China e aumento em ritmo menor no *market-share* do parceiro. A ameaça é evidentemente maior para os países mais industrializados do bloco, e é ainda maior para a Argentina (80% das exportações) do que para o Brasil (57%).

Tabela 11

Produtos sob ameaça direta e indireta pelas exportações da China para o Mercosul entre 2001 e 2014

	Valor			% do total exportado		
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total
Brasil	10.584,2	498,1	11.082,3	54%	3%	57%
Argentina	12.982,6	863,8	13.846,4	75%	5%	80%
Paraguai	385,3	440,5	825,8	21%	24%	45%
Uruguai	27,1	269,7	296,8	1%	11%	12%
Mercosul	23.979,1	2.072,1	26.051,2	58%	5%	63%

Em US\$ milhões e % do total exportado em 2014

Fonte: Comtrade apud Hiratuka (2016).

Finalmente, as Tabelas 12 e 13 estimam ganhos e perdas efetivos das exportações de cada país do Mercosul para o próprio bloco entre 1994-2001 e 2001-2014 a partir do método de *constant market share*, que compara o comportamento efetivo das exportações com aquele que ocorreria caso a mesma parcela de mercado do início do período se verificasse no final. Ele é importante para avaliar o efeito das exportações de terceiros países sobre o comércio intra-regional, protegido por preferências da Tarifa Externa Comum. De 1994 a 2001, as perdas mensuradas não foram tão significativas. Ademais, as perdas dos países do Mercosul ocorreram em grande medida nos próprios sócios do bloco. De 2001 a 2014, contudo, as perdas líquidas alcançaram mais que US\$ 20 bilhões e foram concentradas na Argentina e no Brasil.

Tabela 12  
Estimativa de ganhos e perdas no Mercosul, por país (1994-2001 e 2001-2014)

	1994-2001			2001-2014		
	Ganhos	Perdas	Líquido	Ganhos	Perdas	Líquido
Brasil	898,7	-1.264,9	-366,2	2.145,3	-7.612,0	-5.466,7
Argentina	2.531,8	-235,9	2.295,9	794,5	-14.477,7	-13.683,2
Paraguai	406,7	-117,0	289,6	804,0	-1.315,2	-511,3
Uruguai	168,6	-893,0	-724,4	526,3	-1.210,5	-684,2
Total	4.005,8	-2.510,9	1.494,9	4.270,1	-24.615,4	-20.345,3

Em US\$ Milhões

Fonte: Comtrade apud Hiratuka (2016).

A China foi o país que mais limitou a expansão do comércio intra-regional: cerca de um terço das perdas de *market-share* dos países do Mercosul na própria região foram explicadas pela presença chinesa. Ademais, os ganhos de *market-share* dos próprios países do Mercosul foram de apenas 7%, o que demonstra a dificuldade dos países da região para sustentar a competitividade e ampliar a integração comercial a despeito das preferências tarifárias intra-bloco. Se as exportações para a China foram cruciais para propiciar o crescimento do mercado interno que estimulou as exportações industriais intra-regionais, as exportações chinesas vem se tornando o maior óbice para o comércio intra-industrial regional.

Tabela 13  
Distribuição das perdas no Mercosul por país (1994-2001 e 2001-2014)

	1994-2001		2001-2014	
	Valor	%	Valor	%
Mercosul	-1.092,5	44%	-1.742,3	7%
Brasil	-189,7	8%	-603,9	2%
Argentina	-775,3	31%	-273,2	1%
Paraguai	-83,4	3%	-533,7	2%
Uruguai	-44,0	2%	-331,6	1%
América Latina sem Mercosul	-118,9	5%	-3.077,9	13%
Estados Unidos	-138,2	6%	-7.298,4	30%
China	-359,4	14%	-8.437,0	34%
União Europeia	-201,7	8%	-1.622,1	7%
Resto do Mundo	-618,7	25%	-2.444,2	10%
Total	-2.510,8	100%	-24.619,9	100%

Em US\$ Milhões

Fonte: Comtrade apud Hiratuka (2016).

### 3 Considerações finais: os sucessos e os limites estruturais da política externa brasileira

Parece inegável que a política externa ativa e altiva, preservada no governo Dilma Rousseff, teve resultados positivos:

1) Contribuiu para barrar a integração subordinada ao neoliberalismo global liderado pelos EUA, prestes a instituir regimes globais ainda mais desfavoráveis do que o Tratado de Marrakesh da OMC para os países em desenvolvimento, e ajudou a consolidar a centralidade do apoio ao desenvolvimento na agenda multilateral, a ponto de induzir os EUA a buscar acordos assimétricos em acordos plurilaterais e bilaterais;

2) Criou instituições novas na América do Sul que aumentaram a autonomia política de cada um destes países contra a intervenção dos EUA, estes quase sempre favoráveis aos grupos sociais e políticos conservadores e, com frequência, golpistas na região, e aumentou a cooperação econômica, política e cultural com nações tão próximas, que sempre foram muito distantes;

3) Articulou o grupo BRICS, fundamental não apenas para assegurar menor vulnerabilidade cambial e financiamento de projetos de infraestrutura

no Brasil, mas também para concorrer diretamente com as instituições multilaterais que, por meio do Consenso de Washington, difundiram e ainda difundem reformas neoliberais desfavoráveis ao desenvolvimento econômico;

4) Conferiu prestígio, visibilidade e influência ao Brasil, através da defesa da paz, da diversidade cultural, da luta contra a discriminação e a desigualdade internacionais;

5) Expandiu ou consolidou acordos comerciais e projetos de investimento que foram fundamentais para, no Mercosul, ampliar o comércio intra-industrial e, na América Latina e no Sul global, ampliar as exportações brasileiras.

O objetivo econômico mais ambicioso, de longo prazo, desta política era modificar a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, revertendo a perda de autonomia gerada pela crise da dívida externa nos anos 1980 e a desindustrialização trazida pelo neoliberalismo. Dado este objetivo traçado ainda no governo Lula, pode-se até afirmar que passou a ter mais importância na própria gestão da política econômica no governo Dilma.

É claro que o sucesso da política externa não dependia apenas de recursos de poder que ela pudesse controlar, sendo exatamente essa dependência do contexto internacional que caracteriza a posição dos países que não são potências capazes de moldar seu ambiente externo. Para usar os termos do próprio clássico de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, mesmo que, em primeira instância, o desenvolvimento dependa de condicionantes internos, em última instância se sujeita a variáveis externas fora do controle do Estado nacional, particularmente quando a dependência está internalizada na forma do próprio controle de corporações globais sobre a inserção internacional das filiais que dominam os principais ramos industriais, como no Brasil.

O problema é que a constatação da dependência não pode tornar-se sua própria valorização, sob o argumento de que oferecer um “ambiente de negócios” que maximize a liberdade de ação das filiais atrairia investimentos que, em seguida, integrariam a indústria brasileira em nichos do comércio internacional que, hoje, é controlado por transações intra-firma ou através de controle indireto sobre as redes de produção das grandes corporações que dominam cadeias produtivas globais. Tal como na década de 1990, a esperança “dependentista” hoje é que tais corporações sejam atraídas para investimentos



aqui para reexportar, desde que os custos salariais e fiscais sejam reduzidos com a austeridade das reformas neoliberais – que limitam o crescimento do mercado interno que sempre foi o principal motivo de atração do IDE para o Brasil industrial –, enquanto custos tarifários e não-tarifários são cortados por acordos bilaterais OMC-plus, que blindam o neoliberalismo com tratados internacionais. Daí a urgência de retirar o Brasil do eixo Sul-Sul entre países que questionam o teor da globalização defendida por Washington e colocá-lo de novo na órbita dos EUA<sup>23</sup>.

Sem entrar no mérito de que a vitória de Donald Trump enterrou o renascimento da ALCA e a conclusão do TPP e do TTIC, importa lembrar que, quando um projeto de abertura comercial sem contrapartidas e política industrial foi realizado na década de 1990 por Brasil e Argentina, as importações de insumos, partes, peças e componentes pelas filiais estrangeiras aumentaram, mas as filiais continuaram interessadas sobretudo nos mercados internos à região. Quando a pressão competitiva aumentou depois da crise de 2008, o mesmo tipo de integração *importadora* nas cadeias globais de valor se verificou, ou seja, aumentou o coeficiente importado nas cadeias de produção industrial, mas de novo sem levar à elevação das exportações nestas cadeias.

Com um agravante, como vimos: a substituição por importações passou a afetar ainda mais fortemente os próprios bens finais produzidos pelas filiais. Neste contexto, a importância da proteção do mercado regional por preferências tarifárias pode ser ilustrada pelo fato que, enquanto o superávit comercial brasileiro com as regiões de origem das filiais industriais foi revertido, o Mercosul foi a região, afora a China, onde o saldo comercial, mantido o superávit, menos se deteriorou entre 2007 e 2014 (até o declínio conjuntural

---

(23) Em janeiro de 2014, Fernando Henrique Cardoso (2014) deu o tom do renovado ataque neoliberal em artigo no Globo: “*O governo petista, sem o dizer, colocou suas fichas no ‘declínio do Ocidente’. Da crise surgiria uma nova situação de poder na qual os Brics, o mundo árabe e o que pudesse se assemelhar ao ex-terceiro mundo teriam papel de destaque... Não é o que está acontecendo: os americanos saíram à frente... Provavelmente as próximas décadas serão de ‘coexistência competitiva’ entre os dois gigantes, Estados Unidos e China, com partes da Europa integradas ao sistema produtivo americano e com as potências emergentes, inclusive nós, o México, a África do Sul e tantas outras, buscando espaços de integração comercial e produtiva para não perderem relevância. Nessa ótica, é óbvio que a política externa brasileira precisará mudar de foco, abrir-se ao Pacífico, estreitar relações com os Estados Unidos e a Europa, fazer múltiplos acordos comerciais, não temer a concorrência e ajudar o país a se preparar para ela... A promoção do aumento da produtividade, no caso, não se restringe ao interior das fábricas, abrange toda a economia e a sociedade. Na fábrica, depende das inovações e do entrosamento com as cadeias produtivas globais, fonte de renovação*”. Sobre os motivos da adesão de parte do empresariado nacional à crítica neoliberal da política externa, ver Berringer (2016).

das importações industriais trazido pela depressão econômica brasileira iniciada em 2015). E isto ocorreu a despeito da vulnerabilidade estrutural dos países da região à deflação de commodities e à deterioração dos termos de intercâmbio, que claramente prejudicaram o crescimento econômico e a capacidade de importação dos principais parceiros comerciais brasileiros na região, ou seja, Argentina e Venezuela.

À luz desta experiência histórica, pode-se concordar com Celso Furtado (1973, 1976; 1987; 1998): o principal limite estrutural de uma política de desenvolvimento periférico é a estrutura de propriedade de capitais na produção industrial. O sistema de decisões que lhe corresponde é controlado por corporações multinacionais no Brasil, o que reproduz a baixa autonomia tecnológica da indústria. Isso limita a ascensão nacional na hierarquia tecnológica da divisão internacional do trabalho e sujeita sua inserção externa a variações conjunturais e mudanças estruturais como as verificadas depois da crise de 2008.

Por um lado, se uma política ativa e altiva não conseguiu limitar todos os efeitos dessa dependência estrutural e esteve sujeita aos impactos da crise financeira, da sobrecapacidade e do acirramento da concorrência global, como imaginar que uma política que sequer procurasse se proteger de seus efeitos regressivos tivesse resultados mais favoráveis? Por outro lado, como culpar a política externa de Dilma Rousseff pela piora dos resultados comerciais verificados no período?

Lembremos que, enquanto o Itamaraty lutava para garantir espaço autônomo de política para induzir o desenvolvimento econômico e proteger investimentos locais, o governo Lula praticava uma política cambial marcada pela apreciação do Real, o que barateava importações e ameaçava a rentabilidade dos investimentos industriais em ramos competitivos (e não complementares) com importações (Bastos, 2004c).

Segundo Diegues (2015), a convivência de apreciação cambial com abertura comercial resultou em uma “Doença Brasileira”: o fato de que as unidades produtivas locais se adaptaram *estruturalmente* à divisão internacional do trabalho industrial construída desde a década de 1980 com a redistribuição da indústria em cadeias produtivas regionais ou globais, passando a importar bens de capital, partes, peças e componentes especializados para montagem industrial dos bens finais no Brasil. Com isso, uma desvalorização cambial pode deprimir severamente a rentabilidade

industrial no Brasil ao encarecer importações insubstituíveis e passivos externos, mesmo que reduza o custo unitário do trabalho em dólares, sem induzir qualquer movimento de diversificação estrutural na indústria brasileira. Na mesma direção, Hiratuka (2015a, 2015b) documentou inclusive que a adaptação microeconômica no Brasil à apreciação cambial e à queda dos preços internacionais de bens manufaturados envolveu não apenas aumentar o coeficiente de insumos importados, mas, em alguns casos, simplesmente importar e distribuir internamente produtos finais, objetos de suas próprias estratégias de subcontratação no exterior ou não<sup>24</sup>.

Vimos que, diante destas tendências, a reação do governo Dilma foi interromper a tendência de apreciação cambial e, ao mesmo tempo, negociar com filiais estrangeiras o aumento do conteúdo nacional nas cadeias de produção. O que se pode lamentar é que tais mudanças na política cambial e na negociação com as filiais estrangeiras não tenham ocorrido antes. Quando foram realizadas, ao longo de 2012, talvez já fosse tarde demais para reverter decisões de produção e fluxos de comércio tomadas pelos centros de comando das corporações multinacionais depois da crise global<sup>25</sup>.

Ao mesmo tempo, vários empresários industriais que reclamavam de juros altos e Real sobreapreciado se colocaram cada vez mais contra a política de aproximação com os países ditos “bolivarianos” da América do Sul, enquanto outros reclamavam tanto do “terceiro-mundismo” quanto das mudanças na política monetária e cambial que, em tese, favoreceriam a indústria local. Para explicar o comportamento empresarial, além da rejeição a um bloco regional de cunho dito “político” e da perda de atratividade da região à medida que a capacidade de importar dos principais parceiros era prejudicada pela deterioração dos termos de intercâmbio, não se pode descartar a atração empresarial pelos benefícios internos da crítica neoliberal à política econômica (interna e externa) de Dilma. Afinal, esta crítica, tal como expressa no programa presidencial do PSDB em 2014 e no documento “Uma ponte para o futuro” apresentado pelo PMDB em 2015, prometia não só o ambiente de negócios supostamente necessário para a melhor integração brasileira nas cadeias globais de valor, como incluía a austeridade no gasto social e a “flexibilização” de

---

(24) Sobre esse processo e sua relação com a hipótese de desindustrialização, ver Arend (2015) e Mattos (2015).

(25) Segundo Morceiro (2016), o aumento nos coeficientes de importação em vários ramos industriais se concentrou no período até 2012, sendo ligeiramente revertido a seguir em alguns casos, como na produção automobilística (mas não em autopeças) e no refino de petróleo.

contratos de trabalho entre as reformas que melhorariam tal ambiente de negócios (Bastos, 2014; 2015).

Em suma, um limite fundamental para a diplomacia ativa e altiva é que a dependência está internalizada na estrutura produtiva e financeira, nos interesses e talvez até na cultura de boa parte dos empresários brasileiros. A luta futura para assegurar uma política externa independente não poderá travar-se sobretudo no campo da diplomacia internacional, envolvendo batalhas políticas e ideológicas internas para transformar ou modificar estruturas tão ou mais resistentes do que aquelas encontradas nos fóruns multilaterais.

### Referências bibliográficas

ACCIOLY et al. China e Brasil: *Oportunidades e Desafios*. In: LEÃO et al. (org. 2011), op. cit.

ALEXANDER, N. *O G20, a América Latina, e o Futuro da Integração Regional*. Heinrich Böll Foundation, jun. 2011.

AMORIM, C. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 8 jul. 2003.

AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília, v. 1, n. 1, out. 2004.

AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Saraiva, 2015.

ANFAVEA. *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira*. 2015.

ARAÚJO JR., J. T. Um virtual cartão de fidelidade antidumping. *Valor*, 10 fev. 2017.

AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In BIANCARELLI; CALIXTRE; CINTRA. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

BANDEIRA, L. Desfazer o que Lula fez em política externa não é bom para o Brasil. *BBC Brasil*, 20 maio 2016.

BANDEIRA, L. A. M. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. *Espaço Acadêmico*, n. 89, out. 2008.

BARBOSA, A. China e América Latina na Nova Divisão Internacional do Trabalho. In: LEÃO et al. (org. 2011), op. cit.

BARBOSA, Rubens. *Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

BARROCAL, A. As recomendações de Samuel Pinheiro. *Carta Capital*, 25 jan. 2015.

BASTOS, P. P. Z. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca. *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*, Campinas, n. 1, abr./jun. 2004a.

BASTOS, P. P. Z. A ALCA entre a Rodada do Desenvolvimento da OMC e o Regionalismo Unilateral dos Estados Unidos. *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*, Campinas, n. 2, jul./set. 2004b

BASTOS, P. P. Z. Análise do passado e projeto regional: qual comunidade sul-americana das nações é viável? *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*, Campinas, n. 3 out./dez. 2004c.

BASTOS, P. P. Z. A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: desafios para o Brasil. In: CARNEIRO, Ricardo; MATIJASCIC, Milko 2011.

BASTOS, P. P. Z. Economia Política da Integração da América do Sul no mundo pós crise. *Observatório da Economia Global*, Campinas, 2012a. Disponível em: <http://www.iececon.net/foco.htm>.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012b.

BASTOS, P. P. Z. Retomada da ALCA e o fim do Mercosul. De novo? *Brasil Debate*, 23 out. 2014. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/retomada-da-alca-e-o-fim-do-mercosul-de-novo/>.

BASTOS, P. P. Z. *O impeachment de Dilma Rousseff e o programa do novo PMDB 2015*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/O-impeachment-de-Dilma-Rousseff-e-o-programa-do-novo-PMDB/7/35142>.

BATISTA JR., P. N. *Brics: um novo fundo monetário e um novo banco de desenvolvimento*. 2015. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Brics-um-novo-fundo-monetario-e-um-novo-banco-de-desenvolvimento/7/32930>.

BAUMANN, R. *Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity*. Washington: Convênio Cepal/Banco Mundial, 2011.

BELLUZZO; BASTOS. *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. Carta Maior*, São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BENTES, A. *Da internacionalização do mercado ao globalismo: a trajetória de Fernando Henrique Cardoso*. Dissertação (Mestrado)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

BERRINGER, T. A tese do imperialismo brasileiro em questão. *Revista Crítica Marxista*, n. 36, 2013.

BERRINGER, T. *O Mercosul e a burguesia interna brasileira, 1991-2015*. 2016. Disponível em pdf.

BID-INTAL. Informe Mercosul, n. 19. Segundo semestre 2013–Primeiro semestre 2014. IDB-TN 719. Buenos Aires, nov. 2014.

BID-INTAL. Informe Mercosul, n. 20. Segundo semestre 2013-Primeiro semestre 2015. IDB-TN 876. Buenos Aires, jan. 2016.

BLUSTEIN. *Misadventures of the most favored nations*. New York: Public Affairs, 2009.

BONIS, G. Brasileiro deixa cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. *Carta Capital*, 28 jun. 2012a.

BONIS, G. Brasil deve ser ‘firme’ e ‘prudente’ com Paraguai. *Carta Capital*, 27 jun. 2012b.

CARDOSO, F. H. Mudar o rumo. *O Globo*, 5 jan. 2014.

CARDOSO, F. H.; FALLETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. 1968.

CASTILHO, M. Comércio Internacional e Integração Produtiva: Uma Análise dos Fluxos Comerciais dos Países da ALADI. Brasília: IPEA, jan. 2012. (Texto para Discussão, n. 1705).

CEPAL. *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago: CEPAL, 2010.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CORNETET, J. M. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, jun./jul. 2014.

CORRÊA, L. F. S. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 1, jan./jun. 1999.

CRUZ, S. V. Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados USP*, v. 13, n. 37, 1999.

CRUZ, S.; STUART, A. (2004). Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: CRUZ, S. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DESAI, R. The BRICS are Building a Challenge to Western Economic Supremacy. *The Guardian*, Apr. 2, 2013.

DIEGUES, A. C. As transformações no padrão de organização e acumulação da indústria: da desindustrialização à 'Doença Brasileira'. In: Belluzzo; Bastos (2015).

ESCODÉ, C. *Realismo Periférico: fundamentos para nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FURTADO, C. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.\_

FURTADO, C. (1976) *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.\_

FURTADO, C. (1987) *Transformação e crise na economia mundial*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.\_

FURTADO, C. (1998) *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALLAGHER & PORZECANSKI (2010) *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford University Press, 2010.

GALLAGHER, K. (2016) *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.

GARCIA, M.A. (org.) (1996) *Boletim*. Secretaria de Relações Internacionais – Partido dos Trabalhadores, jun/dez 1996.

GARCIA, M.A. (2010) “O lugar do Brasil no mundo: *a política externa em um momento de transição*”. In: Sader, E. & Garcia, M.A. (org.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

GUIMARÃES, S. P. (1999) *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2001.

GUIMARÃES, S. P. (2006) *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, S. P. (2009) “Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades”. In: Jakobsen, Kjeld (org.) *A nova política externa*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

GUIMARÃES, S. P. (2010b) *A América do Sul em 2022*. In: Carta Maior, 28/07/2010  
[[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16822](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16822)].

GUIMARÃES, S. P. (2015) O Brasil e os BRICS. In: Belluzzo & Bastos (2015).

HELLEINER, E. (2014) *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*. NY: Oxford University Press, 2014.

HIRATUKA, C. (2015a) “Mudanças na estrutura produtiva global e a inserção brasileira: desafios no cenário pós-crise.” In: CGEE (2015) *Transformações produtivas e patrimoniais na economia mundial e impactos sobre a economia brasileira*. Brasília: CGEE, 2015.

HIRATUKA, C. (2015b) *Inserção comercial brasileira frente às transformações na economia global: desafios pós-crise*. In: Barbosa, Nelson; Marconi, Nelson; Canêdo Pinheiro, Maurício e Carvalho, Laura (orgs). (2015). *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

HIRATUKA, C. (2016) *Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur*. In: Peters (2016, ed.)

HIRATUKA, C. et al. (2011) *América Latina frente a China como potencia económica mundial: exportaciones e inversión extranjera*. Redmercosur, 2011.



IEDI. A Transformação da China em Economia Orientada à Inovação. *Carta IEDI*, n. 482 e 485, 2011.

JENKINS, R. *Chinese Competition, Latin American Exports and the Economic Crisis*. In: LASA Congress, Toronto, 2010.

JENKINS, R. El “efecto China” en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 103, 2011.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, p. p. 5-17, 1998.

LAMPREIA, L. F. Diplomacia, jogo duro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 mar. 1999.

LEÃO, R. A Articulação Produtiva Asiática e os Efeitos da Emergência Chinesa. In: LEÃO et al. (org. 2011).

LEÃO, Pinto; Acioly (org. 2011) *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.

LÉLIS, Cunha; LIMA. *O desempenho das exportações do Brasil e da China na América Latina entre 1994 e 2009*. ANPEC, 2010.

MARQUES, F. Política industrial em xeque. *Pesquisa FAPESP*, Ed. 251, 2017.

MATTOS, F. A tragédia da desindustrialização no Brasil. In: BELLUZZO; BASTOS, 2015.

MEDEIROS, C. A. O Ciclo Recente de Crescimento Chinês e seus Desafios. *Observatório da Economia Global*, Campinas, CECON-IE-Unicamp, n. 3, 2010.

MEDEIROS; CINTRA. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 1 (138), p. 28-42, 2015.

MÓDOLO; HIRATUKA. Impacto da concorrência chinesa em terceiros mercados: uma análise por regiões e por categorias tecnológicas. *Estudos Econômicos*, MF, n.3, 2012.

- MORCEIRO, P. *Vazamento de demanda setorial e competitividade da indústria de transformação brasileira*. São Paulo: Fea-Usp, 2016. (Working Papers, n. 12).
- NATANSON, J. *La nueva izquierda*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.
- PANITCH. BRICS, the G20 and the American Empire. In: BOND; GARCIA *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*. London: Pluto Press, 2015.
- PETERS, E. D. *La Nueva relación Comercial de America Latina y el Caribe con China*. ¿Integración o desintegración regional? Cidade do México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2016.
- PEREIRA, L. V. *O Efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do constant market share*. Brasília: Ipea, ago. 2014. (Texto para Discussão, n. 2002).
- PINHEIRO, D. A Afilhada Rebelde. *Revista Piauí*, Edição 97, out. 2014.
- PONT, M. Cómo resurgir de las cenizas del modelo neoliberal. Los límites de la restricción externa al proceso de desarrollo independiente. In: FILMUS, D. *Pensar el Kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.
- PRATES, D. *O regime de câmbio flutuante no Brasil (1999 – 2012): especificidades e dilemas*. Brasília: IPEA, 2015.
- RICUPERO, R. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. *Política externa*, São Paulo, Paz e Terra, v. 19, n. 1, jun./ago. 2010.
- ROSSI, P. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: Teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação*. São Paulo: FGV Editora, 2016.
- ROSTOWSKA, M. *BRICS and Global Economic Governance: The Case of the BRICS' New Development Bank*. Bulletin PISM, n. 41 (494), 2013.
- ROTHKOPF, D. The world's best foreign minister. *Foreign Policy*, 7 out. 2009.
- SADER et al. *Las vías abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Octubre, 2016.
- SARAIVA, M.; GOMES, Z. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, n. 50, p. 81-97, 2016.

SARAIVA, M. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARTI, F. *Internacionalização Comercial e Produtiva no Mercosul nos Anos 90*. Campinas: IE – Unicamp, 2001.

SCANDIUCCI, J. G. *O Brasil e o G20 desde 2008*. 2016. Disponível em pdf.

SMITH, Y. Michael Hudson and Leo Panitch on BRICS Development Bank Salvo v. the Dollar. 2014. Disponível em: <http://www.nakedcapitalism.com/2014/07/michael-hudson-leo-panitch-brics-development-bank-salvo-v-dollar.html#comment-2271832>. Acesso em: 11 nov. 2016.

SOARES; CASTILHO O Impacto das Importações Chinesas na Indústria Brasileira nos Anos 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42. *Anais...* 2014.

SOUZA; CASTILHO. Integração produtiva e acordos comerciais: o caso dos países da ALADI. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 1 (56), p. 173-207, abr. 2016.

SOUZA, A. M. Crítica à noção de subimperialismo. *Revista Crítica Marxista*, n. 36, 2013.

SOUZA, V.T. Análise comparativa da Política Externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução. *Revista Fronteiras*, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 162-181, 2º sem. 2016.

STUENKEL, O. *The BRICS and the future of global order*. Lanham: Lexington Books, 2015.

TEIXEIRA, R.; PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 909-941, 2012.

VIGEVANI, T. et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

WEISBROT, M. *Failed: What the “Experts” Got Wrong About the Global Economy*. New York: Oxford University Press, 2015.

WEYLAND, K. et al. *Leftist government in Latin America: successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 2010.

ZOU; STEMBRIDGE. *Patented in China: the present and future state of innovation in China*. London: Thomson Reuters, 2010.