

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

FERNANDA MELCHORS WENZEL

**DE FHC A LULA: A EXPANSÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BRASILEIRAS A PARTIR DO MERCOSUL**

Porto Alegre

2017

FERNANDA MELCHORS WENZEL

**DE FHC A LULA: A EXPANSÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BRASILEIRAS A PARTIR DO MERCOSUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Wenzel, Fernanda Melchiors
De FHC a Lula : a expansão das relações
internacionais brasileiras a partir do Mercosul /
Fernanda Melchiors Wenzel. -- 2017.
134 f.

Orientadora: Jacqueline Angélica Hernández
Haffner.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Política externa brasileira. 2. Integração
regional. 3. FHC. 4. Lula. I. Haffner, Jacqueline
Angélica Hernández, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FERNANDA MELCHORS WENZEL

**DE FHC A LULA: A EXPANSÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BRASILEIRAS A PARTIR DO MERCOSUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner - Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

UFRGS

Prof. Dr. Adriano Pires de Almeida

PUC Goiás

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora Dra. Jacqueline Hernández Haffner, que não me deixou à deriva em nenhum momento, apesar das dificuldades que marcaram o período de gestação desta dissertação.

Minha eterna gratidão à minha família: meu pai, Roque, minha mãe, Márcia, e minha irmã, Andréia. Eles sabem o porquê.

Estava velho, bastante velho mesmo, devia ser o sujeito mais velho que ela conhecia, e então o melhor que fazia era permanecer ali mesmo sendo menino, coisa que nunca havia sido e lhe interessava muito, para uma vida completa. E, quanto a ela, agora não tinha mais desculpa para não fazer o que achava que devia fazer, que, aliás, fizesse isso mesmo: o que achava que devia fazer. Era um presente em que ele tinha pensado muito antes de dar a ela e era um presente de grande amor. Não o dinheiro, que ele não tinha ninguém no mundo a não ser ela e, portanto, era sua obrigação cuidar dela direito, pois que ela tampouco tinha alguém por si no mundo. Mas, sim, a liberdade de ser e escolher, coisa para que, pelo menos da parte dele, ela acharia ajuda, embora fosse encontrar dificuldade de todas as outras partes, dificuldade mortal mesmo, dificuldade dura e sem misericórdia.

João Ubaldo Ribeiro (1984), Viva o povo brasileiro

RESUMO

A literatura apresenta divergências em relação à condução da política externa brasileira ao longo dos governos FHC e Lula (1995-2010). Alguns autores enfatizam elementos de ruptura e outros de continuidade entre os dois Presidentes. Da mesma forma, a questão da integração regional sempre esteve presente nas discussões da área de Relações Internacionais, dentro e fora do Brasil. Ao entrar neste debate, esta pesquisa aponta para uma linha de continuidade da ação externa brasileira neste período, acompanhada por um processo de expansão geográfica da projeção do Brasil. Processo este que parte do Mercosul, amplia-se para a América do Sul e em seguida para o restante do mundo. Ao mesmo tempo, verifica-se que o Mercosul permanece como área prioritária para o País nos anos 2000, e se observa uma tentativa de projeção do Brasil como um líder regional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Integração Regional. FHC. Lula.

ABSTRACT

The literature presents divergences about the conduction of Brazilian foreign policy during the terms of FHC and Lula (1995-2010). Some authors emphasize the elements of rupture and others the elements of continuity between both Presidents. At the same time, the discussion about the regional integration have always been a constant in the Foreign Policy debate, inside and outside Brazil. This research enters this debate and points to a line of continuity of the international action of Brazil during this period, accompanied by a process of geographical expansion of Brazilian projection. This process has its origin in Mercosul, expands to South America and after that to the rest of the world. At the same time, it is verified that Mercosul remains as a priority area to Brazil in the years 2000, and that Brazil tries to project itself as a regional leader.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Regional Integration. FHC. Lula

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ENTORNO REGIONAL	18
2.1	MERCOSUL: ANTECEDENTES E A CRIAÇÃO DO BLOCO.....	18
2.2	GOVERNO FHC: 1995-2002.....	21
2.2.1	Política Externa de FHC para a integração regional	23
2.3	GOVERNO LULA: 2003-2010	29
2.3.1	A Política Externa de Lula para o entorno regional	32
3	VIAGENS INTERNACIONAIS DOS PRESIDENTES	38
3.1	VIAGENS INTERNACIONAIS DO PRESIDENTE FHC.....	40
3.2	VIAGENS INTERNACIONAIS DO PRESIDENTE LULA.....	46
4	COMÉRCIO E INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS	58
4.2	BALANÇA COMERCIAL	58
4.2.1	Balança comercial do Brasil com o restante do mundo	58
4.2.2	Balança comercial brasileira com os países da América do Sul	76
4.3	INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO	88
4.3.1	Evolução do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto entre o Brasil e o restante do mundo	89
4.3.2	Evolução do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto entre o Brasil e os países da América do Sul	102
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A - Balança comercial brasileira	123

1 INTRODUÇÃO

O tema da integração regional é um assunto há muito presente nas discussões da área de Relações Internacionais por impactar tanto em questões políticas e econômicas como na esfera da segurança internacional. Além disso, os processos de integração provocam controvérsias em relação às expectativas geradas e aos resultados por eles alcançados. Assim como no resto do mundo, o tema é de suma importância para os interesses do Brasil, o que torna esta discussão extremamente relevante. Trata-se de um debate onipresente na política externa do País: o papel a ser cumprido pelos projetos de integração regional e a constante disputa ideológica entre aqueles que defendem uma ação externa mais voltada para os vizinhos e aqueles que pregam a necessidade de aproximação com as grandes potências extra regionais.

Importante lembrar que, independentemente do caminho escolhido, as estratégias de política externa sempre foram compreendidas pelo governo brasileiro como uma ferramenta para superar o subdesenvolvimento. Neste contexto, a possível existência de uma continuidade estratégica ao longo dos 16 anos dos governos FHC e Lula demonstraria coerência e solidez nesta política externa, elementos importantes na busca deste objetivo. Desta forma, este estudo se torna relevante, pois é uma oportunidade de avaliar as ações externas tomadas neste período e suas possíveis consequências no fortalecimento do Brasil dentro e fora da região, seja sob a perspectiva econômica ou de liderança política.

Apesar de ter sido o governo Geisel o responsável por mudar o foco da política externa brasileira para a América do Sul, nos anos 1970 (IVES, 2015), foi no início dos anos 1990 que o processo de integração de fato começou a ganhar forma através do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O bloco criado no governo Collor, em 1991, respondia aos anseios brasileiros de firmar-se como uma liderança regional e fortalecer-se diante dos EUA, ao mesmo tempo em que acelerava a abertura econômica do País (BERNAL-MEZA, 2008). Percebe-se que, paralelamente à integração do Cone-Sul, a integração sul-americana também foi ganhando importância na política externa brasileira. Segundo Saraiva (2010), desde 1991 estes foram os dois focos da política externa do País para a região:

Por um lado, o governo brasileiro desenvolveu e consolidou um processo de integração regional de acordo com as linhas do regionalismo aberto: o Mercado Comum do Sul. Enquanto isso, também fomentou iniciativas menos estruturadas de integração e cooperação na região (SARAIVA, 2010, p.151, tradução nossa) ¹.

A primeira tentativa de institucionalizar a integração sul-americana aconteceu em 1993 no governo Itamar Franco, com a proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcsa). Segundo Couto (2010, p.24) a Alcsa era vista como uma iniciativa complementar ao Mercosul, “[...] implicando na ampliação de um mercado comum para, praticamente, toda a América do Sul”. Por uma série de motivos – entre eles a competição da proposta norte-americana da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o próprio sucesso do Mercosul – a Alcsa foi perdendo força no discurso diplomático brasileiro (COUTO, 2010).

Fernando Henrique Cardoso assumiria em 1995 em um período de reacomodação do mundo pós-Guerra Fria, onde predominava a liderança norte-americana e o ideal de um mundo globalizado e interligado economicamente. Dentro deste contexto, o primeiro mandato de FHC é caracterizado pela adesão a esta Nova Ordem Mundial, efetivada através da abertura comercial e da tentativa de aproximação dos Países Centrais, especialmente EUA e Europa. Ao longo do segundo mandato, no entanto, o agravamento da crise econômica² fez com que o governo Cardoso passasse a rever esta estratégia. Na política externa, esta reorientação levou a uma postura mais crítica em relação à globalização e à busca de novos parceiros fora do eixo do EUA – Europa. É neste contexto que a ideia da integração sul-americana seria retomada durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (2000). A partir daí o projeto ganha um conteúdo bastante definido (SANTOS, 2014) através da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Para Couto (2010), este momento marca uma retomada do projeto iniciado sem sucesso pelo governo Itamar Franco:

Portanto, após o flerte do início dos anos 1990, a partir de 2000, no segundo governo Cardoso, a América do Sul se afirma como plataforma

¹ Original da língua inglesa: “On the one hand, Brazilian government has developed and consolidated a process of regional integration along the lines of open regionalism: the Common Market of the South, i.e. Mercosur. Meanwhile, it has also fostered less structured cooperation and integration initiatives in the region” (SARAIVA, 2010, p.151).

² O Brasil teve de recorrer três vezes ao FMI ao longo do governo Cardoso. A primeira vez foi em novembro de 1998, no contexto da crise russa. A segunda foi em setembro de 2001, quando a economia brasileira foi abalada pela crise argentina e pela instabilidade internacional gerada pelos ataques de 11 de setembro. Em setembro de 2002, diante do agravamento da crise argentina e da instabilidade provocada pelas eleições presidenciais, FHC teve de recorrer pela terceira vez ao FMI.

regional preferencial do Brasil [...] Esse movimento é, então, reforçado e intensificado no Governo Lula (COUTO, 2010, p.25).

Esta intensificação do processo de integração sul-americana no governo Lula tem como principais marcas a substituição da Casa pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, e a intensificação dos investimentos do governo brasileiro em projetos de infraestrutura nos países vizinhos. Analisando especificamente os governos FHC e Lula – foco deste trabalho – percebe-se a falta de consenso na academia no que diz respeito à política externa brasileira para a integração regional.

Identificam-se, mormente, duas correntes: em primeiro lugar, os autores que percebem uma alteração de intensidade entre a política externa de Lula com relação à empreendida por Cardoso no relacionamento com a América do Sul, mas que ainda destacam as características de continuidade; em segundo lugar, aqueles que percebem que, dentro da continuidade, há mudanças qualitativas mais significativas. No primeiro grupo, pode-se listar Amado Cervo, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequillo e Miriam Saraiva, enquanto no segundo grupo aparecem autores como Tullo Vigevani, Paulo Roberto de Almeida e Luiz A. Souto Maior (COUTO, 2010, p.26).

O objetivo deste trabalho é justamente contribuir com esta discussão. Ou seja: analisar as políticas externas dos governos FHC e Lula para a região a fim de verificar se existe uma linha de continuidade e um processo de expansão geográfica das relações brasileiras ao longo destes 16 anos. Neste sentido, partimos da hipótese principal de que existe uma linha de continuidade entre os governos FHC e Lula no que diz respeito à integração regional, cuja base é o processo contínuo de expansão das relações internacionais brasileiras a partir do Mercosul em direção ao resto do mundo. Neste sentido, trabalha-se com as seguintes hipóteses secundárias:

- a) FHC focou sua política de integração na consolidação do Mercosul, e ao final de seu governo começou um movimento de ampliação desta esfera de atuação para o continente sul-americano. Lula não só deu continuidade como intensificou este processo através da Unasul, e passou a projetar o Brasil para o resto do mundo;
- b) em função da ampliação da área de atuação do Brasil ao longo do governo Lula, o Mercosul deixou de ser prioritário na política externa brasileira;
- c) na medida em que buscou ampliar as relações internacionais do Brasil, Lula passou a posicionar o País como líder regional, o que não acontecia no governo FHC.

Para testar estas hipóteses, o trabalho vai se utilizar de duas variáveis: viagens internacionais e dados econômicos relativos à balança comercial brasileira e aos Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs). A escolha destas variáveis se deve aos seguintes motivos.

- a) Viagens internacionais: através da análise do número de viagens, de seus destinos, duração, agenda e objetivos, é possível apreender quais as prioridades da política externa daquele governo. Isso é especialmente verdadeiro no que se refere aos governos FHC e Lula, fortemente marcados pela chamada diplomacia presidencial³ (BARNABÉ, 2010). Ou seja, foram Presidentes que se ocuparam diretamente dos assuntos ligados à política externa, e muitas vezes o fizeram através de viagens internacionais, seja com o objetivo de fechar acordos comerciais, ampliar parcerias ou fortalecer relações bilaterais já consolidadas. Independentemente do objetivo, a presença do presidente - ao invés de um ministro ou representante do Itamaraty – demonstra o alto grau de importância que o governo confere aquele compromisso internacional;
- b) Variáveis econômicas: Estes dados são importantes para levar-nos além do nível simbólico ou das boas intenções, e compreender o real efeito da política externa deste período. Neste sentido, serão analisados dois tipos de dados: a balança comercial brasileira e os investimentos estrangeiros diretos (tanto aqueles que ingressaram no Brasil como aqueles investidos por empresas brasileiras no exterior). A partir destas variáveis, será possível identificar quais as parcerias econômicas que mais se fortaleceram ao longo dos governos FHC e Lula. Além disso, vai-se verificar o perfil destas relações: o Brasil passou a importar ou exportar mais? Produtos de alto ou baixo valor agregado? O País atuou apenas como receptor ou também como fonte de IED para outros países? Quais os países que mais receberam investimentos brasileiros? Que tipos de investimentos são estes?

³ Segundo Danese (1999, p.51), a diplomacia presidencial implica na: “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”.

No que se refere à metodologia pode-se afirmar que “o problema é a base de toda pesquisa científica” (MARCONI; LAKATOS, 2003). O ponto de partida a partir do qual se desenvolve o esforço acadêmico no sentido de encontrar respostas para aquela questão. Mas a identificação deste problema não é uma atitude passiva. Como afirmam Marconi e Lakatos (2003, p.97), “a observação é ativa e seletiva”, feita a partir de algo anterior: “nosso conhecimento prévio ou nossas expectativas”. Segundo o método hipotético dedutivo de Karl R. Pepper, normalmente o problema de pesquisa surge do conflito entre estas expectativas e as teorias já existentes (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Foi este processo que deu origem a este trabalho. A observação ativa e os conhecimentos anteriores indicavam uma linha de continuidade entre as estratégias de política externa dos governos FHC e Lula para o entorno regional. A hipótese associada a esta pesquisa foi de que haveria um processo contínuo de expansão geográfica da ação externa brasileira, partindo do Mercosul, expandindo-se para o restante da América do Sul e buscando um maior ativismo fora do continente sul-americano. Ao mesmo tempo, as teorias apontavam diferentes conclusões a respeito deste período. Algumas destacando linhas de continuidade entre os dois governos e outras dando ênfase aos pontos de ruptura.

Seguindo o esquema do método hipotético dedutivo descrito em Marconi e Lakatos (2003) (EXPECTATIVAS ou CONHECIMENTO - PROBLEMA - CONJECTURAS - FALSEAMENTO PRÉVIO) a hipótese de pesquisa foi testada através da análise de duas variáveis: viagens presidenciais internacionais e dados relativos às relações econômicas com os demais países. Ao fazer um levantamento detalhado das viagens internacionais dos Presidentes – número de viagens, para quais destinos, com qual objetivo e com qual agenda – foi possível verificar se estas variações demonstram uma ampliação da área geográfica da política externa no período estudado. Já os dados econômicos – balança comercial e IEDs – revelam o modo como as relações econômicas com os diferentes países se desenvolveram nestes governos. Períodos de intensificação ou redução destas relações são mais um indicativo que coloca à prova a hipótese de pesquisa.

Estas variáveis, no entanto, não podem ser analisadas no vazio. Por isso o trabalho se utiliza também do método dialético, que entende que “as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente”. Os fenômenos estão ligados entre si, “condicionando-se

reciprocamente”, o que faz com que os processos estejam sempre em contínua transformação (LAKATOS, 2003, p.101). Neste trabalho, entende-se que as ações tomadas no âmbito da política externa brasileira ao longo dos governos FHC e Lula são diretamente e indiretamente influenciados pelo que acontecia no Brasil e no mundo. Por isso, o capítulo 2 faz uma reconstituição histórica, construindo o pano de fundo sobre o qual as variáveis escolhidas serão analisadas. Ao longo dos capítulos 3 e 4 determinados fatos serão retomados, a fim de evidenciar relações de causa e efeito, ou ação e reação.

Esta pesquisa é de ordem bibliográfica, buscando na literatura a respeito da política externa brasileira e da integração regional sul-americana os elementos necessários para descrever o período que servirá de referência para a análise posterior (através das variáveis de viagens internacionais e dados econômicos). Documentos oficiais do governo federal também serão importantes, como acordos internacionais, discursos ou protocolos de intenções. O trabalho vai se utilizar ainda de informações divulgadas em veículos de comunicação, mais especificamente portais de jornais na Internet. Este material fornece informações relevantes sobre a agenda dos Presidentes durante suas viagens internacionais, e ajuda a construir um quadro mais completo da realidade.

Os dados relativos às viagens foram retirados do acervo disponibilizado pelo governo federal através da Biblioteca da Presidência (www.biblioteca.presidencia.gov.br), e foram complementados com informações de portais jornalísticos e documentos oficiais do governo. Já os dados relativos à balança comercial e aos IEDs foram obtidos nas bases de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), da Cepal, Banco Central do Brasil, Fundação Dom Cabral e instituições dos parceiros comerciais do Brasil, como o Instituto Nacional de Estatística e Banco Central da Bolívia, Banco Central do Equador, Proinversión, Banco da República e Invest Chile.

Em relação à maneira como estas variáveis foram utilizadas no trabalho, foi desenvolvida uma metodologia específica. No que diz respeito às viagens internacionais, a análise será tanto qualitativa como quantitativa. Ou seja: será contabilizado o número de dias que cada Presidente esteve em viagens internacionais, para onde eles viajaram, com qual objetivo e para cumprir que tipo de agenda. Também serão analisadas possíveis manifestações, atos ou discursos realizados pelos chefes de Estado brasileiros nestes países. O escopo da análise

também seguirá uma ordem predeterminada, partindo desde um ponto de vista global para outro mais focado nos aspectos regionais. Ou seja, em um primeiro momento vai-se analisar quantos dias cada chefe de Estado passou em cada região do mundo. Na sequência o foco será a América do Sul e a análise comparativa entre os países do Mercosul e aqueles que não pertencem ao bloco. A partir daí a análise será feita através do número de viagens e da agenda cumprida pelos presidentes em cada um dos países sul-americanos.

Outra opção metodológica – que será detalhada no capítulo 3 – é a divisão do mundo em regiões de maneira arbitrária e que permita a classificação dos dados de maneira mais coerente. Também foram criadas categorias de classificação das viagens dos presidentes (que serão igualmente detalhadas no capítulo 3). São elas: visita oficial, reunião/encontro e cerimônia de posse. O objetivo destas categorias é ir além do aspecto quantitativo na comparação das viagens dos Presidentes. Ou seja: não interessa apenas saber quantas vezes o chefe de Estado visitou determinado país, mas também o tipo de agenda por ele desempenhada.

Em relação às variáveis econômicas também foram feitas determinadas opções metodológicas. Em relação à balança comercial, optou-se por uma dinâmica semelhante àquela utilizada para as viagens internacionais: partir de um cenário mais amplo para o cenário regional. Por isso, primeiramente a análise se volta para a evolução da balança comercial brasileira com o restante do mundo durante o período analisado (1995-2010). Na sequência, o trabalho foca na balança comercial brasileira com cada região do mundo: Ásia, União Europeia, EUA, Oriente Médio, África e América do Sul. A escolha destas regiões se deve ao fato de serem economicamente representativas, conforme a classificação utilizada na base de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Além dos saldos da balança comercial com estes atores internacionais, verifica-se o tipo de produto importado e exportado pelo Brasil (de maior ou menor valor agregado).

Após a comparação entre as diferentes regiões, parte-se para a análise dentro do continente sul-americano. Primeiramente, faz-se uma comparação entre as relações comerciais brasileiras com o Mercosul e com o restante do continente, tanto em relação ao volume de exportações/importações como em relação ao tipo de produto comercializado. Na sequência, esta mesma análise comparativa é feita entre os países-membros do Mercosul e entre os países sul-americanos que não pertencem ao bloco. Dessa forma constrói-se uma visão ampla das relações

comerciais brasileiras ao longo dos governos FHC e Lula, e torna-se possível identificar com quais países ou grupos de países estas relações foram se fortalecendo ou arrefecendo com o passar dos anos.

No que diz respeito aos dados referentes aos IEDs cabe destacar que a opção metodológica deve responder à dificuldade de acesso a este tipo de informação. Diante da escassez de dados oficiais, vai-se recorrer a uma série de fontes secundárias. Entre elas as obras de Hiratuka e Sarti (2011) e Caseiros (2014), além dos relatórios da Fundação Dom Cabral. Assim como foi feito com as demais variáveis, a análise vai partir de uma visão global relativa à evolução dos níveis de IEDs que ingressaram e saíram do Brasil entre os anos 1990 e 2000. Na sequência, vai-se destacar a evolução do *ranking* de países que mais investiram no Brasil ao longo deste período. Enfim, o trabalho se volta para os investimentos brasileiros no exterior, primeiramente nas diferentes regiões do mundo e em seguida dentro da América do Sul. Mais uma vez, faz-se uma comparação da evolução destes fluxos de investimento entre os países membros e não-membros do Mercosul, e em seguida entre os próprios países sul-americanos que não pertencem ao bloco. Assim, através de uma ampla base de dados, torna-se possível superar a escassez de dados oficiais e identificar quais as regiões e países que intensificaram seus investimentos no Brasil, e também aqueles que mais atraíram investimentos de empresas brasileiras ao longo do período.

A base para analisar teoricamente esta dissertação contará com diversos autores que apresentam suas visões e colaborações para os temas da política externa brasileira e da integração regional, além de temáticas mais específicas como as características políticas e econômicas do período analisado. Para reconstituir o contexto de criação do Mercosul - no início dos anos 1990 - vai-se utilizar o trabalho de Ives (2015) sobre os quarenta anos de integração regional da América do Sul (1974-2014), as considerações de Cristina Pecequillo (2012) sobre a importância do bloco para o Brasil, além da discussão de Oliveira (2003) sobre os atores políticos e grupos de interesse brasileiros relacionados ao Mercosul e da análise de Gratius (2007) sobre o papel do Brasil como potência nas Américas. Para uma contextualização da situação econômica do início dos anos 1990 o trabalho conta com as contribuições de Milner (1999) e Cruz (2001).

Para tratar especificamente sobre a política externa brasileira para o entorno regional no período FHC, somam-se a estes uma série de outros autores. Entre eles: Lopreato (2014), Sarti e Laplane (2002) - que auxiliam na contextualização econômica - Pecequillo (2008) - que trata do sistema internacional dos anos 1990 - Silva (2008 e 2012) - que faz uma análise contundente e objetiva da política externa de Cardoso - Simão (2009) - que trata especificamente da questão da Diplomacia Presidencial - e Berringer (2014), que faz uma análise bastante crítica do governo FHC. Mais especificamente sobre as ações para o entorno regional, destacam-se as obras de Hoffmann e Coutinho (2008), Couto (2007, 2010) e Santos (2014). Vigevani e Cepaluni (2007) e Saraiva (2010), por sua vez, auxiliam na análise do período final do governo FHC, já sinalizando algumas características do governo Lula. Na análise específica sobre a política externa do Presidente Lula, o trabalho conta ainda com as colaborações de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), Cervo e Bueno (2011) e Bernal-Meza (2008).

A análise dos dados econômicos – balança comercial e investimento estrangeiro direto (IED) – também vai contar com o auxílio de alguns autores. No que diz respeito à balança comercial, vai-se utilizar a análise de Baumann (2010) sobre o setor externo brasileiro no século XXI. No que diz respeito ao IED os autores utilizados serão Hirakuta e Sarti (2011) e Iglesias e Costa (2011), que ajudam a traçar um mapa dos investimentos de empresas brasileiras no exterior; Sarti e Laplane, (2002), que tratam da internacionalização da economia brasileira nos anos 1990; e Caseiro (2014) que trata do mesmo tema, porém no período recente.

Em relação à estrutura, esta dissertação está composta de três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. No capítulo 2 será feita uma revisão bibliográfica para descrever a política externa do Brasil para o entorno regional e também para contextualizar os respectivos momentos históricos (governos FHC e Lula). Será descrito o contexto de criação do Mercosul, que impactou diretamente nas características e nos objetivos que o bloco viria a assumir. Na sequência, o trabalho descreve e analisa a maneira como o Presidente Cardoso deu continuidade a este processo de integração, ampliando-o ao final de seu governo através da Primeira Reunião de Cúpula Sul-Americana. Este capítulo também revela de que forma o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva fortaleceu o projeto de integração sul-americano e imprimiu características próprias à estratégia de integração brasileira.

No capítulo 3 será feito um levantamento qualitativo e quantitativo a respeito das viagens internacionais de cada presidente. Será verificado quanto tempo cada chefe de Estado passou em cada região do mundo, de modo a indicar qual foi a prioridade regional da agenda presidencial em cada período. Na sequência, serão analisadas as viagens de FHC e Lula dentro do continente sul-americano, comparando o número de viagens aos países do Mercosul com o número de viagens para os países de fora do bloco. Também serão destacados quais os países mais visitados, e qual a agenda dos presidentes nestes países: assinatura de acordos, participação em eventos internacionais, inauguração de obras, reuniões com presidentes, etc.

No capítulo 4 serão analisados dados quantitativos em relação à balança comercial brasileira com os vizinhos e demais países do mundo. Também será verificado o volume de IEDs recebidos e investidos pelo País, com especial atenção à origem e ao destino dos recursos. Estes dados revelam com quais países o Brasil incrementou suas relações comerciais ao longo do período analisado.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ENTORNO REGIONAL

Este capítulo tem como objetivo tratar da política externa brasileira para o entorno regional, determinando a base histórica e política sobre a qual posteriormente serão analisadas as variáveis escolhidas neste trabalho (viagens e dados de comércio e investimentos). Em primeiro lugar é preciso retomar as origens do processo de integração na América do Sul, ainda nos anos 1980. Além disso, é importante compreender de que forma os governos FHC e Lula deram continuidade a este processo, e em quais contextos eles atuaram. Por isso, este capítulo faz uma síntese do processo de criação do Mercosul, núcleo a partir do qual se desenvolvem os demais projetos de integração regional apresentados nesta dissertação. Mais do que descrever datas e acordos busca-se compreender o contexto no qual o Mercosul foi criado – de Fim da Guerra Fria e crise do modelo desenvolvimentista - e que impactou diretamente no modelo de integração construído na região.

Na sequência é descrita a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder e a política externa adotada pelo Brasil ao longo de seu governo (1995-2002). Mais uma vez destacam-se os elementos que influenciaram nos acontecimentos deste período, como a ascensão das ideias neoliberais, as negociações em torno da Alca e os atentados de 11 de setembro. A mesma descrição é feita em relação ao governo Lula, que assumiu a Presidência em um contexto bastante diferente, marcado pela crise econômica de 2008 e pelo fortalecimento dos países em desenvolvimento no sistema internacional. A partir destes enfoques, é possível compreender a evolução da política externa brasileira para o entorno regional e para o resto do mundo.

2.1 MERCOSUL: ANTECEDENTES E A CRIAÇÃO DO BLOCO

O Mercosul tem origem na aproximação entre Brasil e Argentina iniciada na década de 1980, no período do governo Figueiredo (1979-1985). Dois acordos marcam esta nova fase das relações bilaterais: o Acordo Multilateral de Corpus-

Itaipu (1979)⁴ e o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear⁵ (1980). Já no governo Sarney, seria criado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), para intensificar as trocas comerciais entre os dois países (IVES, 2015).

Esta aproximação acontece no contexto da crise do modelo desenvolvimentista de substituição de importações na América Latina - naquela que ficou conhecida como a “década perdida” - provocada principalmente pelos altos encargos das dívidas externas. Em busca de uma saída para a crise e diante da pressão dos credores internacionais – FMI e Banco Mundial – os governos iniciaram um processo de abertura dos mercados aos produtos estrangeiros. Segundo Milner (1999) este processo foi reforçado pelo fracasso da política de substituição de importações, pelo sucesso dos relativamente abertos Novos Países Industrializados (NICs) asiáticos e pela derrota da alternativa socialista na recém-encerrada Guerra Fria.

A extensão da crise criou terreno fértil para a proliferação de ideias neoliberais, que culminaram com as eleições de Collor (1989-1992) no Brasil e Menem (1989-1999) na Argentina. Na visão neoliberal, “a solução dos problemas nacionais estava em remover os entraves colocados pelo Estado ao funcionamento do mercado, privatizar empresas públicas, atrair capitais estrangeiros, expor o sistema produtivo à concorrência internacional” (CRUZ, 2001, p.142). É neste contexto que surge o Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção (março de 1991) pelos presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

O Tratado determinava a criação de um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, que implicaria na “livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente” (BRASIL, 1991, p.1-2). O documento também determinava a criação de uma tarifa externa comum e a adoção de uma mesma política comercial entre os países membros. Quando o prazo se esgotou os governantes decidiram firmar o Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção.

⁴ Acordo assinado entre Brasil, Argentina e Paraguai, em 19 de outubro de 1979, que tratava da exploração pacífica e harmoniosa dos recursos hídricos compartilhados do Rio Paraná (FAJARDO, 2004).

⁵ O acordo determinava o compartilhamento de informações entre os governos de Brasil e Argentina sobre os respectivos programas nucleares, a fim de elevar o nível de confiança entre os países (BRASIL, 1983).

Quanto à Tarifa Externa Comum, que constitui o núcleo duro de uma União Aduaneira, sua implementação nunca ocorreu na totalidade. Diante da resistência de diversos setores econômicos, os países-membros mantiveram a prerrogativa de manterem listas de exceções com tarifas diferenciadas para uma série de produtos⁶.

Dentro da nova política econômica adotada pelo governo brasileiro e argentino - de orientação neoliberal - o bloco surgia como uma ferramenta para acelerar a inserção destes países no comércio internacional. Tal estratégia fica clara no próprio Tratado de Assunção que aponta justamente estas transformações no sistema internacional como a motivação para a criação do Mercosul:

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos (BRASIL, 1991, p.1).

É por este motivo que o Mercosul assumiu, desde o princípio, o modelo de regionalismo aberto⁷. Ou seja, trata-se de um processo de integração cujo objetivo não é aumentar a independência da região em relação ao resto do mundo. Pelo contrário, o Mercosul é utilizado como uma ferramenta para acelerar a inserção destes países no mercado internacional. O processo de integração - aliado à adoção de medidas neoliberais pelos governos do Brasil e da Argentina - tornou a região mais atrativa para o capital estrangeiro. Segundo Oliveira (2003, p.73), em um primeiro momento os benefícios do Mercosul “distribuíram-se pelas sociedades dos países-membros, limitando assim as possíveis resistências dos poucos atores econômicos e sociais afetados negativamente”.

Ao analisar especificamente a política externa brasileira, percebe-se que o Mercosul cumpria ainda dois objetivos: aumentar o prestígio do País no cenário internacional e promover a manutenção da paz na região, ao reduzir drasticamente as possibilidades de conflito entre os dois maiores países sul-americanos (Bernal-Meza, 2008). Por todos estes motivos, o Mercosul se tornou “prioridade número um”

⁶ A situação se mantém até hoje: no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do governo brasileiro, consta que o Brasil está autorizado a manter uma lista de 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2016a).

⁷ Entende-se por “regionalismo aberto” um processo de crescente interdependência no nível regional, através de acordos preferenciais de integração e de outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região. O objetivo é, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994). Em outras palavras, é um regionalismo voltado “para fora”.

da agenda internacional brasileira ao longo do governo Itamar Franco (1992-1994) (PECEQUILO, 2012). Mas o projeto do Mercosul não deveria se esgotar em si mesmo. Segundo Gratius (2007), desde a sua fundação o bloco foi concebido pelo governo brasileiro como o núcleo de um processo de integração mais amplo, que abrangesse todo o território sul-americano (GRATIUS, 2007). Durante a 7ª Reunião de Cúpula do Grupo do Rio (1993) o então Ministro Celso Amorim propôs a criação da Alcsa, com o objetivo de liberalizar o comércio de bens entre os países sul americanos. Apesar de não ter tido continuidade, este projeto serviria de modelo para a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) e para a Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa) – posteriormente transformada em União Sul-Americana das Nações (Unasul) (PECEQUILO, 2012).

2.2 GOVERNO FHC: 1995-2002

O político e sociólogo Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil em janeiro de 1995, após ter sido Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e Ministro da Fazenda (1993-1994) do Presidente Itamar Franco. Como Ministro da Fazenda, fora responsável pela implementação do Plano Real, criado em 1994, que levou ao fim da hiperinflação. Ao mesmo tempo a economia brasileira passava por um processo de reintegração ao mercado internacional, graças à renegociação da dívida externa no contexto do Plano *Brady*⁸, implementado em 1994 (LOPREATO, 2014).

No plano internacional o mundo ainda vivia os reflexos do período pós-guerra Fria, em que vigorava a ideia da “criação de uma ‘Nova ordem mundial’ sustentada na liderança dos EUA e na governança multilateral” (PECEQUILO, 2008, p.137). Silva também escreve sobre este novo consenso ideológico, explicitado no chamado

⁸ Tinha como elemento essencial a novação da dívida objeto de reestruturação, mediante a troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros. No caso brasileiro, o acordo firmado em abril de 1994 referia-se apenas à parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros. O desconto efetivo associado ao acordo foi de 7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017b)

Consenso de Washington⁹ e na ideia do livre mercado como promessa de desenvolvimento:

O sistema internacional dos anos 1990 foi marcado essencialmente pelo fim da Guerra Fria, com o fim dos regimes socialistas no Leste Europeu, a queda do Muro de Berlim (1989) e a desestruturação da União Soviética (1991), bem como a formação de blocos econômicos, maior internacionalização do capital (centralização e concentração internacional do capital) e pelo acirramento do processo de globalização. Nesse sentido, profundas modificações marcaram o cenário internacional na década de 1990, configurando o que alguns analistas denominaram de Nova Ordem Mundial (SILVA, 2008, p. 65-66).

No Brasil (assim como em grande parte dos países latino-americanos) estas transformações marcaram a transição do paradigma desenvolvimentista de substituição de importações para o paradigma neoliberal. Internamente, esta reorientação da política econômica resultou na privatização de grandes empresas estatais, como a Telebrás, Companhia Vale do Rio do Doce, a Usiminas e diversos bancos estaduais. O resultado foi um intenso processo de internacionalização da economia brasileira. Entre os anos de 1989 e 2000, a participação das empresas estrangeiras entre as maiores do Brasil passou de 30% para 48%. No mesmo período, as companhias internacionais se tornaram responsáveis por 56% do faturamento, 49% das importações e 67,2% das exportações (SARTI; LAPLANE, 2003). O “projeto neoliberal” incluía ainda a abertura da economia brasileira a produtos estrangeiros, o controle da inflação e a redução dos encargos do Estado em nome do equilíbrio fiscal:

A consolidação do Plano Real, lançado em 1994, era dependente de uma maior abertura econômica. A fim de manter uma inflação baixa, o programa estipulava um câmbio valorizado para estimular importações e uma taxa de juros alta para incentivar a captação de recursos que cobrissem os esperados déficits comerciais. No discurso internacional, o país voltou a se mostrar um entusiasta da globalização (IVES, 2015, p.54).

Este “entusiasmo” com a globalização é uma das principais marcas da política externa do governo FHC. A “autonomia pela distância”, característica do período desenvolvimentista, é substituída pela “autonomia pela integração”, que rechaçava o isolamento e via a inserção ao sistema internacional como o único caminho para o desenvolvimento. Para isso, as prioridades eram a participação em organizações

⁹ Consenso de Washington: segundo John Williamson, que cunhou o termo, se refere ao às principais políticas recomendadas pelas instituições de Washington aos países latino-americanos em 1989. As principais medidas consistiam no ajuste fiscal, direcionamento dos gastos públicos para áreas que tragam tanto alto retorno econômico como melhora na distribuição de renda, reforma tributária, liberalização da taxa de juros, liberalização comercial, taxa de câmbio competitiva, privatizações, desregulamentação e segurança no direito à propriedade (WILLIAMSON, 2000).

multilaterais como a ONU e o GATT, a adesão ao Consenso de Washington a aproximação aos Países Centrais e o abandono do discurso terceiro-mundista. Trata-se de um processo de “normalização” ou adequação às normas internacionais. Apesar das mudanças, Silva (2012) destaca que este processo foi menos intenso no Brasil do que nos demais países da região, em parte devido à resistência do empresariado nacional e da classe trabalhadora.

Mas esta visão otimista da globalização iria mudar ao longo do segundo mandato de FHC, especialmente após a crise financeira de 1999, que afetou diretamente o Mercosul e as relações entre Brasil e Argentina. Soma-se a isso as frustrações com as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o crescente unilateralismo norte-americano, que seria reforçado após os atentados de 11 de setembro de 2001. Diante deste cenário, a diplomacia brasileira foi adquirindo um discurso cada vez mais crítica em relação à globalização e ao sistema internacional (SILVA 2008). Este processo foi acompanhado de uma crescente valorização do entorno regional, com a “redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental como projeto de inserção internacional” (SILVA, 2008, p.150). Este fortalecimento da integração regional ao final do governo Cardoso será melhor desenvolvido a seguir.

2.2.1 Política Externa de FHC para a integração regional

Ainda antes de assumir a presidência, FHC já havia tido uma atuação importante na defesa deste processo de integração como Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco. Logo após vencer as eleições (antes mesmo de ser empossado) FHC acompanhou o presidente Itamar à Cúpula de Miami, realizada em dezembro de 1994. Foi nesta ocasião que o governo norte-americano apresentou o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que viria a pautar a política externa brasileira ao longo de todo o governo Cardoso. Segundo Simão (2009, p.7) o governo brasileiro “representou a maior e mais consistente resistência ao projeto norte-americano”, com a defesa do projeto de integração regional. Ou seja: desde que assumiu a presidência Cardoso “foi confrontado pelo dilema ALCA/Mercosul” (PECEQUILO, 2012, p.243). Diante deste dilema o governo manteve-se firme na defesa do Mercosul, o que fica muito claro nesta formulação de Celso Lafer, que esteve à frente do Itamaraty nos últimos dois anos do governo

FHC: “tenho dito que o MERCOSUL constitui destino para o Brasil e não uma opção. Parafraseando Ortega y Gasset, trata-se da circunstância do nosso eu diplomático. [...] A ALCA, em contraste, é uma opção” (BRASIL, 2001a, p.86).

Segundo Saraiva (2010), durante o governo Cardoso a diplomacia brasileira começou a perceber a importância dos parceiros sul-americanos para que o País pudesse se fortalecer como um *global player*. Ou seja, o projeto integração regional era parte de uma estratégia maior do governo, da busca da autonomia pela participação e de uma maior inserção ao sistema internacional. Ao mesmo tempo, o Mercosul servia como um “antídoto aos choques de liberalização”, diante dos contínuos déficits comerciais do Brasil frente aos EUA (SILVA, 2005). A crise do México (1994)¹⁰ servira de alerta ao governo brasileiro, que temia o choque de uma segunda onda de liberalização comercial (a primeira havia ocorrido durante o governo Collor).

O projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana, proposto pelo presidente Itamar, não foi adiante em função das crises financeiras que atingiram a região, em especial o Mercosul. Ainda assim, em 1996 foi fechado um acordo do Mercosul com Bolívia e Chile e, em 1998, entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN). O interesse em aprofundar o processo de integração regional foi mais uma vez destacado pelo presidente durante a cerimônia de posse de seu segundo mandato, em janeiro de 1999. Na ocasião, Cardoso afirmou que o Mercosul é uma “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia” (BRASIL, 1999). Em 1998, o Brasil havia participado da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA) ao lado de Bolívia, Colômbia, Equador, Guyana, Peru, Suriname e Venezuela. O objetivo da organização era colocar em prática as medidas previstas no Tratado de Cooperação Amazônica (1978), no sentido de promover o desenvolvimento e reforçar a soberania dos países sobre a região amazônica (BRASIL, 2016b).

Entre 1991 e 1997, o Mercosul vivera o que Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) descrevem como a fase de expansão do comércio entre os países membros. Em 1997 o valor total das trocas dentro do bloco chega a US\$ 41.074 milhões, um valor quatro vezes maior que o de 1991. Mas se nos primeiros anos o Mercosul dava

¹⁰ A crise do México foi resultado de uma crise na balança de pagamentos, associada a especulação financeira e fuga de capitais, e que afundou o País em profunda depressão econômica. Os efeitos se espalharam pelos países emergentes, no chamado Efeito Tequila.

sinais de vitalidade, o final da década de noventa trouxe dificuldades ao bloco. Os países membros foram atingidos pelas crises da Tailândia em 1997 e da Rússia em 1998. No final do mesmo ano, a crise se instalaria no Brasil, para atingir em cheio a Argentina no início dos anos 2000. Segundo Corsi, a instabilidade do sistema financeiro minava as bases da política econômica neoliberal adotada por estes países:

Essas crises sistêmicas internacionais solaparam as bases dos planos de estabilização com âncoras cambiais que necessitam de fluxo contínuo de capitais externos, produzindo, assim, uma fuga intensa de capitais dos países da região, principalmente do Brasil, a ponto de suas reservas internacionais de US\$ 75 bilhões caírem para US\$ 30 bilhões, levando o país tanto a desvalorizar sua moeda como chegar próximo à bancarrota (CORSI, 2000, citado por OLIVEIRA, 2003, p.83-84).

A desvalorização da moeda brasileira, feita sem consultar previamente os vizinhos, impactou diretamente na economia argentina, acelerando o processo que culminaria em uma quebradeira econômica no início do século XXI. Em retaliação, o presidente Menem criou barreiras à importação de produtos brasileiros (SARAIVA, 2010). O resultado foi imediato: em 1999 o comércio intrabloco cai 25% em relação ao ano anterior (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Diante da crise, o processo de integração perde apoio de setores importantes das elites. Isso é especialmente visível no setor automotivo, onde multinacionais desistem de utilizar o Mercosul como uma plataforma de exportação. No Brasil, o discurso contrário ao processo de integração também foi vocalizado por entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e representantes do *agrobusiness*.

Enquanto muitos criticavam o Mercosul como um empecilho ao desenvolvimento brasileiro, FHC tomou o caminho oposto, e reafirmou seu compromisso com o processo de integração ao convocar a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília. A reunião ocorreu entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, e teve como principais temas a integração econômica, infraestrutura e fortalecimento das democracias (SARAIVA, 2010). Na nota oficial do Itamaraty que anunciava a reunião, o governo brasileiro afirmava que, a partir da experiência acumulada com as iniciativas integracionistas já existentes no continente, se esperava gerar “as condições necessárias para a organização do espaço sul-americano de acordo com as características, necessidades e

potencialidades que singularizam nossa região” (BRASIL¹¹, citado por COUTO, 2007, p. 165).

Uma semana antes da Reunião de Cúpula, o chanceler Lampreia concedeu uma entrevista ao Correio Braziliense, onde deixou claro que o objetivo do encontro era iniciar uma nova fase no relacionamento entre os países sul-americanos. Segundo Lampreia, o projeto de uma América do Sul integrada não havia vingado até então em função dos regimes militares - que tendiam à rivalidade – e à busca por relacionamentos com potências extra região. Segundo o chanceler estas questões estavam superadas, e a América do Sul deveria perseguir um projeto de integração que fosse além dos aspectos econômicos. Neste sentido, ele usa a União Europeia como um modelo para a América do Sul:

Com isso, nós vamos tendo, a busca de uma efetiva interdependência dos países da América do Sul que vai criar uma base de ligação muito profunda, como a que existe na Europa. O que é a Europa? Não é só um acordo comercial, é algo que se baseia numa forte conexão dos sistemas elétricos, transporte, comunicação, televisão que faz a trama desse esquema de integração. Nossa referência é a União Européia, pelo menos em termos de Mercosul (BRASIL, 2000, p.241).

Ou seja, diante do agravamento da crise econômica e do esgotamento do modelo neoliberal, FHC optou por reforçar o projeto de integração regional. Mas ao contrário da estratégia dos primeiros anos de governo, que via o Mercosul como um trampolim para uma maior inserção na economia internacional, agora a integração regional adquire “importância fundamental” e vira peça chave no processo de reorientação da política externa brasileira (SILVA, 2008, p.150).

Um dos resultados desta estratégia foi a consolidação do redirecionamento da matriz energética brasileira para os países vizinhos. O Brasil, que até os anos 1980 era muito dependente dos países do Golfo Pérsico, na década de 1990 passou a priorizar as importações da Argentina e da Venezuela. O governo FHC também fora responsável por grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e o gasoduto que liga a Bolívia ao Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). A preocupação com o tema da infraestrutura durante a Cúpula de Brasília se materializou na apresentação da proposta da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Também é neste encontro que

¹¹ Comunicado Oficial à Imprensa, Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=1352. Acessado em 22.7.2006.

nasce o projeto da Casa, com o objetivo de unir dois blocos econômicos: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). A Casa seria institucionalizada durante o governo Lula, e mais adiante daria origem à Unasul. Para Pecequillo (2012, p.267-268), esta atitude “inseriu uma renovada dinâmica nos processos regionais e criou bases diferenciadas de cooperação, vide a IIRSA e os investimentos do BNDES em seu âmbito”.

Apesar de ter assumido a dianteira no processo de integração sul-americano, o governo Fernando Henrique resistia em falar sobre uma liderança brasileira na região. O tema era tratado com imensa cautela no meio diplomático, o que fica claro na entrevista do Ministro Lampreia ao jornal Correio Braziliense:

O Brasil não quer assumir a liderança regional nem quer se candidatar a um posto de liderança da América do Sul, mesmo porque essa não é a nossa tradição e isso levaria a interpretações e confusões que não são desejadas por nós, como a de querer uma condição hegemônica. Não é esse o propósito. [...] A postura brasileira não é de utilizar a América do Sul para reforçar sua liderança, mas a de utilizar a sua massa crítica para fortalecer a idéia de integração sul-americana (BRASIL, 2000, p.240).

Vigevani e Cepaluni (2007, p.301) reforçam esta postura ao explicar que “para o grupo formulador da política externa no governo FHC, o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país e deveria ser limitado à região, por causa da escassez de recursos [...] disponíveis para a ação externa do Estado”.

Ao final da reunião, os doze chefes de Estado assinaram o Comunicado de Brasília, que registrou, entre outros, os seguintes entendimentos: cria uma cláusula democrática para toda a América do Sul, com a realização de consultas políticas sempre que houvesse uma ameaça de ruptura democrática; formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul – partindo da articulação entre o Mercosul e a Comunidade Andina, e com plena participação do Chile, da Guiana e do Suriname – voltado à liberalização progressiva do intercâmbio de mercadorias e serviços, à facilitação de investimentos e à criação da infraestrutura necessária; busca de coordenação nas negociações da Alca; entendimento em torno do conceito de eixos regionais de desenvolvimento, previsto no modelo brasileiro do programa “Avança Brasil”, que buscava promover uma visão integrada nas áreas de energia, transportes e telecomunicações (SANTOS, 2014).

Este maior ativismo do governo FHC na defesa e ampliação do processo de integração regional acontece paralelamente a um processo de revisão da política externa brasileira. A globalização - antes vista como um processo benéfico - passa a ser descrita pelo presidente Cardoso como uma “globalização assimétrica” (BRASIL, 2001b, p.522), cujos frutos são distribuídos de forma desigual entre países ricos e em desenvolvimento. Este descontentamento em relação ao sistema internacional fica mais evidente após os ataques de 11 de setembro. A “Guerra ao Terror” e o aumento do unilateralismo norte-americano foram alguns dos fatores que interferiram na visão do governo FHC sobre o sistema internacional:

Acreditamos que o ataque de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades advindas da Rodada de Doha da OMC foram choques externos que colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos o curso do final do governo FHC, adiantando elementos de mudança que só ficariam mais claros na administração Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.280).

Ainda em relação à política externa do Presidente Fernando Henrique para o entorno regional, cabe lembrar as tentativas de se estabelecer um acordo econômico entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Este acordo, até hoje inconcluso, seria uma alternativa ou uma resposta ao projeto norte-americano da Alca (GRATIUS, 2007). A aproximação com a UE tinha ainda outra vantagem: ao contrário dos norte-americanos, os europeus privilegiavam a negociação bloco a bloco (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Também cabe destacar o crescente papel do Brasil como árbitro regional, como no caso do conflito fronteiro entre Peru e Equador (1996). Já em 1998, o Brasil defendeu a democracia paraguaia e o Mercosul invocou a Cláusula Democrática. “Com isso o bloco foi ganhando contornos mais políticos” (BERRINGER, 2014, p.108). Postura semelhante foi adotada durante a crise venezuelana de 2002, quando o governo de FHC atuou de forma coordenada com o já eleito presidente Lula para defender a ordem democrática no país (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Ou seja, a análise da política externa do governo FHC para o entorno regional demonstra a importância que o Presidente dava ao processo de integração. No primeiro mandato este processo era visto como um trampolim para uma maior inserção na economia internacional e uma salvaguarda a esta mesma inserção. Neste período, a defesa da esfera regional da política externa brasileira se dá principalmente no âmbito das negociações com os EUA em relação à Alca. Em

relação à identidade regional, Santos (2014) acredita que o governo FHC teve dois momentos distintos. Até janeiro de 2000, a noção de América do Sul permanece no discurso diplomático, porém de forma difusa e como um legado do governo Itamar Franco. Tanta que a proposta da Alcsa é praticamente esquecida pela diplomacia brasileira. A Reunião de Cúpula Sul-Americana, no ano 2000, inicia um segundo momento, dando ao conceito de América do Sul um conteúdo bastante definido:

Portanto, após o flerte do início dos anos 1990, a partir de 2000, no segundo governo Cardoso, a América do Sul se afirma como plataforma regional preferencial do Brasil [...] Esse movimento é, então, reforçado e intensificado no Governo Lula (COUTO, 2010, p.25).

Este novo projeto de integração regional, voltado para a América do Sul, ganha força em meio a um processo maior de reorientação da política externa brasileira diante da frustração com o modelo neoliberal. Além de ampliar o projeto de integração regional, a Cúpula de Brasília (2000) inseriu na agenda integracionista temas que iam além da liberalização comercial que imperava no Mercosul, como integração de infraestrutura, geração de energia e desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, o governo Cardoso assume uma postura mais crítica em relação ao sistema internacional e à globalização.

2.3 GOVERNO LULA: 2003-2010

É dentro do contexto de frustração com o modelo neoliberal e com a configuração da ordem internacional que assume o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003. Antes mesmo de as eleições confirmarem sua vitória nas urnas, Lula divulgou a Carta ao Povo Brasileiro, em que se comprometia a dar continuidade às ações de política fiscal e econômica do governo anterior. O objetivo era acalmar os investidores internacionais que estavam em polvorosa diante da perspectiva de um líder sindical chegar ao poder. Na época da campanha, um economista do Goldman Sachs chegou a criar o *Lulômetro*, que media a que valor o dólar poderia chegar caso Lula vencesse as eleições.

A desvalorização da moeda em função do “risco Lula”, somada à dívida externa¹² e à taxa de juros acima dos 20% (em janeiro de 2003, a taxa Selic era de

¹² A dívida externa bruta brasileira fechou 2002 em U\$ 210.711 bilhões, e atingiu U\$ 214 898 bilhões em 2003 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003).

25,36%) dificultaram os primeiros anos do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). A situação viria a piorar ainda mais em 2005, quando veio à tona o escândalo de corrupção do Mensalão, um esquema de compra de votos no Congresso Nacional. Mas segundo Anderson (2011), em meio a tantos problemas Lula valeu-se de duas “reservas de emergência”. A primeira foi o retorno do crescimento graças à conjuntura externa favorável, com um aumento exponencial da demanda chinesa por dois dos mais importantes produtos de exportação do Brasil - a soja e o minério de ferro - acompanhado de uma alta do preço das *commodities*. Além disso, a manutenção de baixas taxas de juros pelo Banco Central Americano (para impedir que a bolha financeira estourasse) gerou um capital barato para o Brasil (ANDERSON, 2011).

O crescimento da economia chinesa e a criação do acrônimo BRIC¹³ já indicavam que aos poucos o Brasil assumia um papel de maior relevância no sistema internacional, ao lado dos demais países emergentes. Como afirmou Celso Amorim, que ocupou o Ministério das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, “neste mundo mais multipolar [...] o Brasil está disposto a ocupar um papel maior” (AMORIM, 2010, p. 216). O reflexo desta nova postura da política externa do governo Lula foi uma visão mais crítica do sistema internacional e um esforço por modificar este sistema a partir de parcerias com os demais países emergentes. Ao invés da “autonomia pela participação” descrita no governo FHC, Lula busca a “autonomia pela diversificação”, caracterizada pela:

[...] adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

Para Cervo e Bueno (2011, p.526) o marco desta nova postura da política externa brasileira foi a Conferência da OMC em Cancun, em 2003. Desde então, “no entender da diplomacia brasileira, ou os emergentes tomam parte na confecção das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção das mesmas seria paralisada”. Foi nesta ocasião que surgiu o G20 comercial, com o objetivo principal de defender os interesses agrícolas dos países em desenvolvimento. A crise financeira, que levou à falência do banco *Lehman Brothers* no dia 15 de setembro de

¹³ Termo criado pelo economista Jim O’Neill em 2001, que se referia aos países emergentes Brasil, Rússia, Índia e China. A partir de 2000, o grupo se firmou como uma entidade político-diplomática. Com o ingresso da África do Sul, em 2011, a organização passa a se chamar BRICS.

2008, fortaleceu esta nova postura. Segundo Ravenhill (2008), apesar dos efeitos da crise terem se espalhado rapidamente por todo o mundo (provocando em 2009 uma queda de 0,8% na produção mundial e de 12% no comércio global) os países desenvolvidos foram os mais atingidos. A incapacidade dos membros do G8 de administrarem sozinhos a crise provocou uma mudança importante na governança global, com a emergência do G20 como principal fórum de gerenciamento econômico internacional. Segundo Saraiva (2010), a fragmentação provocada pela crise de 2008, somada ao surgimento de novos *players* após os atentados de 11 de setembro, criaram o ambiente favorável à ascensão do Brasil no cenário internacional:

Nos EUA, depois de 2001 o governo Bush desistiu de uma vez por todas de uma política Pan-americana para a América Latina, e não tem havido nenhuma política específica para a região desde que Obama chegou ao poder. Na América do Sul, o liberalismo perdeu terreno desde o início dos anos 2000 na medida em que governos antiliberais foram sendo eleitos, reforçando essa tendência geral. Este cenário externo também tem sido propício para o Brasil revise sua abordagem para a região (SARAIVA, 2010, p.159, tradução nossa)¹⁴.

Dentro deste contexto o governo Lula intensificou a internacionalização da economia brasileira. No início do seu segundo mandato, cerca de trinta empresas brasileiras haviam implementado em torno de 120 fábricas no exterior, tendo como principais destinos os Estados Unidos, Argentina, China e Bolívia (antes de Evo Morales). No mesmo período, o Brasil responde por quase US\$ 100 bilhões em investimentos externos, liderados pela Petrobras, Vale do Rio Doce e Gerdau (CERVO, 2008). Este processo de internacionalização conta com forte apoio do Estado, principalmente através do BNDES. Além do cenário externo favorável, a expansão do consumo através da maior oferta de crédito e de programas de distribuição de renda (como o Fome Zero) também foram peças chaves para o crescimento da economia durante o governo Lula.

¹⁴ Original da língua inglesa: "In the US, the Bush government gave up once and for all a Panamerican policy for Latin America after 2001, and there has been no specific policy for the region since Obama came to power. In South America, liberalism has lost ground since the early 2000s as new anti-liberal governments have been elected, reinforcing this overall trend. This external scenario has also been propitious for Brazil's revised approach to the region" (SARAIVA, 2010, p.159).

2.3.1 A Política Externa de Lula para o entorno regional

Ao assumir o Palácio do Planalto, o presidente Lula manteve a política de priorização dos processos de integração regionais. Este movimento foi fortalecido pela convergência entre os governos eleitos nos países-membros do Mercosul:

No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em janeiro de 2003, defendia em seu programa de governo a necessidade de revigorar o Mercosul. Na Argentina, Néstor Kirchner assumiu o poder em maio, com um posicionamento favorável ao fortalecimento do Mercosul, às expensas da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). No Uruguai, Tabaré Vázquez foi eleito em 2004, por uma coligação de esquerda, com a proposta de trabalhar pelo relançamento do Mercosul e sua reforma institucional. Em 2003, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), com sede em Montevideu (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p.110).

Esta nova dinâmica política levou a uma ampliação do papel do Mercosul. O bloco, que antes ficava restrito aos assuntos comerciais, passa a criar instituições voltadas para temáticas de direitos humanos, democracia e questões sociais. Uma das principais iniciativas neste sentido foi a implementação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2004. O fundo tinha como objetivo reduzir as assimetrias entre os Países-Parte, atendendo às demandas dos sócios menores do bloco: Paraguai e Uruguai. Em dezembro de 2003, o Peru foi incorporado como membro associado ao Mercosul e a Bolívia ganhou novo *status* no bloco, passando a participar dos foros deliberativos do grupo (SANTOS, 2014). Em dezembro de 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e em dezembro de 2006 o Parlamento foi efetivamente inaugurado. Apesar de significar um avanço na institucionalização do bloco, o Parlamento do Mercosul tem caráter apenas consultivo, o que limita sua capacidade de ação (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Em 2008, estabeleceu-se o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina, permitindo que as importações e exportações possam ser realizadas em suas moedas nacionais (PECEQUILO, 2012).

Mas o principal destaque do governo Lula no que diz respeito à integração regional está no aprofundamento do processo de sul-americanização¹⁵ da política

¹⁵ Segundo Couto (2010) desde a metade dos anos 1990 o Brasil tem a América do Sul como principal plataforma de inserção internacional. A primeira iniciativa neste sentido foi a Área de Livre Comércio da América do Sul, lançada pelo Presidente Itamar Franco em 1993. A iniciativa

externa brasileira, iniciado pelo presidente Cardoso. Segundo Santos (2014), a América do Sul se torna a principal prioridade da política externa neste período. Assim como no governo FHC o Mercosul era visto como um trampolim para a inserção brasileira no mercado internacional, o governo Lula via o espaço sul-americano como uma plataforma para um maior protagonismo do Brasil nos foros internacionais:

Essa primazia sul-americana foi emoldurada pela visão estratégica de transformação da ordem internacional e de busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil, para seus vizinhos e para os países em desenvolvimento de maneira geral (SANTOS, 2014, p.147).

Logo no primeiro ano de governo (dezembro de 2003) ocorreu a assinatura do acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), durante a Reunião de Cúpula de Montevideu. A convergência dos dois principais blocos da América do Sul foi etapa fundamental para a constituição do projeto sul-americano. Ao vincular o Mercosul a uma área com cerca de 112 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 270 bilhões, o acordo cria um novo patamar para o processo de integração regional. Dez dos doze países sul-americanos passam a estar ligados por acordos de livre comércio. Em dezembro de 2004, acontece a Terceira Reunião dos Presidentes Sul-americanos em Cuzco, no Peru. O encontro foi marcado pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). A partir então, as reuniões de presidentes da América do Sul foram substituídas pelas Reuniões de Chefes de Estado e de Chanceleres da Comunidade Sul-americana de Nações. Entre as principais diretrizes da Casa estão o desenvolvimento de:

[...] um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais (SANTOS, 2014, p.174).

Poucos dias após a reunião em Cuzco foi a vez de Ouro Preto (MG) receber a XXVII Cúpula do Mercosul, que marcou o ingresso de Colômbia, Equador e Venezuela como Estados associados. Assim, o Mercosul, com seus Estados associados, passou a ser integrado por dez participantes – restando apenas

não foi adiante, e o projeto de integração sul-americana só seria retomada por FHC ao final dos anos 2000, na Primeira Reunião de Cúpula Sul-Americana.

negociar a inclusão da Guiana e do Suriname para que o bloco passasse a contar com todos os países sul-americanos (SANTOS, 2014). Ou seja, o próprio Mercosul começou a transformar sua identidade de “Cone Sul” em uma identidade sul-americana. Esta mudança de foco se refletiu até mesmo no organograma do Itamaraty. Em 2003 foi criada a Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS), que concentrou as negociações com a Alca e a União Europeia. Segundo Amorim, essa mudança de organograma foi um “detonador de uma certa ótica, quer dizer, nós vamos fazer as negociações na Alca, as negociações com a União Europeia, pela ótica do Mercosul e da América do Sul” (BRASIL, 2003b).

Em 2008, o processo de institucionalização do projeto sul-americano dá mais um passo com a transformação da Casa em União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Segundo Saraiva (2010), este se tornaria o principal canal de ação multilateral do governo brasileiro. A nova organização tinha como principais objetivos: a criação de uma entidade que representasse politicamente a região; a resolução de conflitos pelos próprios países do bloco, a partir de recursos diplomáticos; manter afastadas interferências externas, como da OEA; promover a integração energética, produtiva e de infraestrutura, sem substituir o Mercosul e a Comunidade Andina (CERVO; BUENO, 2011).

Observa-se que, mais uma vez, a agenda não se restringe à área comercial, ampliando-se para as áreas social, de segurança e de direitos humanos. Exemplo disto é a criação, ainda em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano. A iniciativa ocorre no mesmo ano em que os Estados Unidos reativaram uma divisão da sua Marinha que cuida especialmente do Atlântico Sul. Neste período, o oceano ganhava uma nova dimensão estratégica com a descoberta do petróleo na camada pré-sal brasileira, ocorrida em 2007 (IVES, 2015). Em relação às medidas para redução das assimetrias regionais, destaca-se o programa de substituição competitiva de importações da América do Sul, que visa aumentar as possibilidades de acesso ao mercado brasileiro dos produtos oriundos da região (COUTO, 2010).

Em 2010, o Brasil participa do relançamento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA), a partir das novas diretrizes previstas na Nova Agenda Estratégica de Cooperação. Os países membros decidem aumentar o valor de suas contribuições anuais, o que incrementa a capacidade de ação da OCTA. Entre as iniciativas, destaca-se o Projeto Monitoramento da Cobertura Florestal na Região Amazônica, executado desde 2011 em parceria com o Instituto Nacional de

Pesquisas Espaciais (INPE). O projeto consiste na instalação de salas de observação nos países-membros e de capacitação e intercâmbio de experiências em sistemas de monitoramento (BRASIL, 2016b).

O governo Lula também atuou como mediador de conflitos entre os países sul-americanos. Cerca de um mês após assumir a presidência, Lula liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, que teve papel ativo na distensão dos ânimos que alimentavam o conflito interno naquele país. O Brasil também atuou ao lado da Argentina na resolução das crises recorrentes na Bolívia, e adquiriu um papel de destaque na crise equatoriana que levou à deposição do cargo o então Presidente Lucio Gutierrez, em 2005. Na ocasião, Lula foi criticado pela população do Equador por ter ajudado o ex-presidente a fugir do país e ter lhe concedido asilo (COUTO, 2007).

A percepção de que o Brasil deveria ocupar um papel maior no cenário internacional é a principal inovação do governo Lula em relação ao seu antecessor (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.301). Ao contrário de Cardoso, que tratava esse tema com cautela, o governo Lula tratava a questão como um fenômeno natural. Segundo Barreto (2012b, p.18), em 2005 o Presidente afirmou que o país “tinha uma posição de liderança na América do Sul e América Latina”, e que apesar dos problemas sociais e das limitações militares, “o Brasil podia ser globalmente um ator pleno e colaborar para a construção de ‘uma nova relação de forças no plano internacional’”.

A busca por uma posição de liderança não se restringia ao continente sul-americano. Segundo Saraiva (2010), o principal objetivo da política externado do Brasil durante o governo Lula era assumir a posição de líder regional e ser visto como uma potência global. Ela credita esta nova postura à influência da corrente autonomista do Itamaraty durante o governo Lula, que via os processos de integração como uma forma de acessar os mercados internacionais e fortalecer a posição do Brasil na economia mundial. Bernal-Meza (2008) afirma que esta busca mais exacerbada por uma posição de liderança está diretamente relacionada à aspiração a uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. O governo brasileiro apostava no entorno regional como uma plataforma de projeção do País: “Tal

entorno estaria dado por uma rede de integração e cooperação regional que tivesse o Brasil como seu eixo central” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 160, tradução nossa¹⁶).

A cooperação técnica e o financiamento de projetos de infraestrutura se tornaram as principais ferramentas pelas quais o Brasil passou a exercer sua liderança no continente sul-americano. Segundo Saraiva (2010), o Brasil financiou diversos projetos de infraestrutura nos países vizinhos, mostrando uma preferência por relações bilaterais. O BNDES teve papel central neste processo, ao financiar obras de empresas brasileiras nestes países. Destaca-se também o papel do IIRSA no levantamento de recursos. A nova postura brasileira provocou a reação de alguns dos vizinhos, com especial destaque para o episódio da nacionalização dos campos de produção da Petrobrás pelo governo boliviano de Evo Morales, ocorrido em 2006. Na ocasião, o Presidente Lula optou por não retaliar o país, no que foi criticado por diversos setores da opinião pública brasileira.

Outra consequência desta sul-americanização da política externa foi o enfraquecimento do Mercosul diante do projeto da Unasul. Para Saraiva (2010), este processo ocorreu em função da visão realista assumida pela diplomacia brasileira:

A perspectiva Sul-americana, combinada com a projeção internacional do País, ganhou procedência e está sendo perseguida de forma independente do Mercosul. Apesar de não ser mencionada pela diplomacia brasileira, a parceria entre Brasil e Argentina na prática deixou de ser uma prioridade para a política externa do Brasil (SARAIVA, 2010, p.165, tradução nossa)¹⁷.

Bernal-Meza (2008) vai além, ao afirmar que os entraves na condução do Mercosul (principalmente com a Argentina) dificultavam a instrumentalização do bloco pelo governo brasileiro - a fim de atingir seus objetivos políticos. Por isso, o Brasil se voltou para outra ferramenta de inserção internacional: a Unasul. Para Gratius (2007, p. 16), “o Mercosul e a Casa são os dois pilares que sustentam o projeto sul-americano. [...]. Aquele é considerado o núcleo central da integração, e, esta, o segundo círculo”. Ainda segundo Gratius (2007, p.17) “a lógica de MERCOSUL e CASA é usar a integração (em círculos concêntricos) como instrumento para estabilizar a região econômica e politicamente em torno à liderança (benigna) do Brasil”.

¹⁶ Original da língua espanhola: “Tal entorno estaría dado por una red de integración y cooperación regionales que tuviera al Brasil como su eje central” (BERNAL-MEZA, 2008, p.160).

¹⁷ Original da língua inglesa: “The South American perspective combined with the country’s international projection has gained precedence and are being pursued independently of Mercosur. Although without mention by Brazilian diplomacy, the partnership between Brazil and Argentina has in practice ceased to be a priority for Brazil in its foreign policy” (SARAIVA, 2010, p.165).

O fato é que o governo Lula foi marcado pela intensificação do processo de sul-americanização da política externa brasileira. Este processo, no entanto, foi iniciado ainda ao final do governo Fernando Henrique. FHC não apenas defendeu a importância do Mercosul diante de ameaças como a Alca e as crises econômicas do final dos anos 1990, como também deu início à aproximação entre o bloco do Cone Sul e a CAN. A convocação da Primeira Reunião de Cúpula de Brasília (2000) foi o ponto chave nesta estratégia de ampliação geográfica do projeto de integração.

No governo Lula, este processo assume a forma de uma instituição através da criação da Casa, e posteriormente da Unasul. Desta forma fortalece-se o aspecto político do projeto de integração, facilitado pela ascensão de governos ideologicamente identificados com a esquerda nos países da região. O aspecto econômico também é impulsionado - principalmente através de financiamentos do governo brasileiro em obras de infraestrutura – mas passa contar com um viés social, no sentido de reduzir as assimetrias entre os países. Ao mesmo tempo em que fortalece o projeto de integração, através destas ações o governo Lula busca utilizar o entorno regional como uma plataforma para um maior protagonismo do Brasil no sistema internacional.

3 VIAGENS INTERNACIONAIS DOS PRESIDENTES

O objetivo deste capítulo é analisar – tanto qualitativa como quantitativamente– as viagens internacionais dos presidentes FHC e Lula ao longo de seus mandatos. Ou seja: contabilizar o número de dias que cada Presidente esteve em viagens internacionais, para onde eles viajaram, com qual objetivo e para cumprir que tipo de agenda. Também serão analisadas possíveis manifestações, atos ou discursos realizados pelos chefes de Estado brasileiros nestes países. A partir desta análise verificar-se-á quais as prioridades regionais da política externa brasileira do período e também de que forma esta foi implementada por cada Presidente. Para isso, será feita primeiramente uma análise mais ampla, levando em consideração os dias que cada chefe de Estado passou em cada região do mundo. Na sequência o foco será a América do Sul e a análise comparativa entre os países do Mercosul e aqueles que não pertencem ao bloco. A partir daí a análise será feita através do número de viagens e da agenda cumprida pelos presidentes em cada um dos países.

Antes de dar início à análise dos dados, cabe esclarecer algumas opções metodológicas adotadas neste capítulo a fim de simplificar a classificação das informações:

- a) a divisão do mundo por regiões se dá da seguinte forma: América do Sul, América do Norte (México e Canadá), EUA, Europa, Ásia, África e Oriente Médio. Optou-se por analisar separadamente América do Norte (México e Canadá) e EUA pelo papel preponderante que os Estados Unidos têm na política externa de qualquer país. Por ser a maior potência mundial, tanto os movimentos de aproximação como de afastamento em relação aos EUA contêm um peso político e econômico maior do que aqueles em relação aos demais países do globo. Estes movimentos estão normalmente associados a uma estratégia mais ampla da política externa. Por exemplo: um afastamento dos EUA pode refletir a disposição de um país de reduzir sua dependência dos países de primeiro mundo e fortalecer parcerias com países em desenvolvimento;
- b) apesar de ser território francês, a Guiana Francesa é considerada parte da América do Sul em função de sua localização geográfica;

- c) a Rússia é considerada território europeu. Esta opção metodológica busca resolver o problema da dificuldade de definição da Rússia quanto à sua posição geográfica, já que está localizada na chamada Eurásia. Como Moscou - o centro político do país – fica na região Leste da Europa, considerou-se mais coerente classificar este país como território europeu.

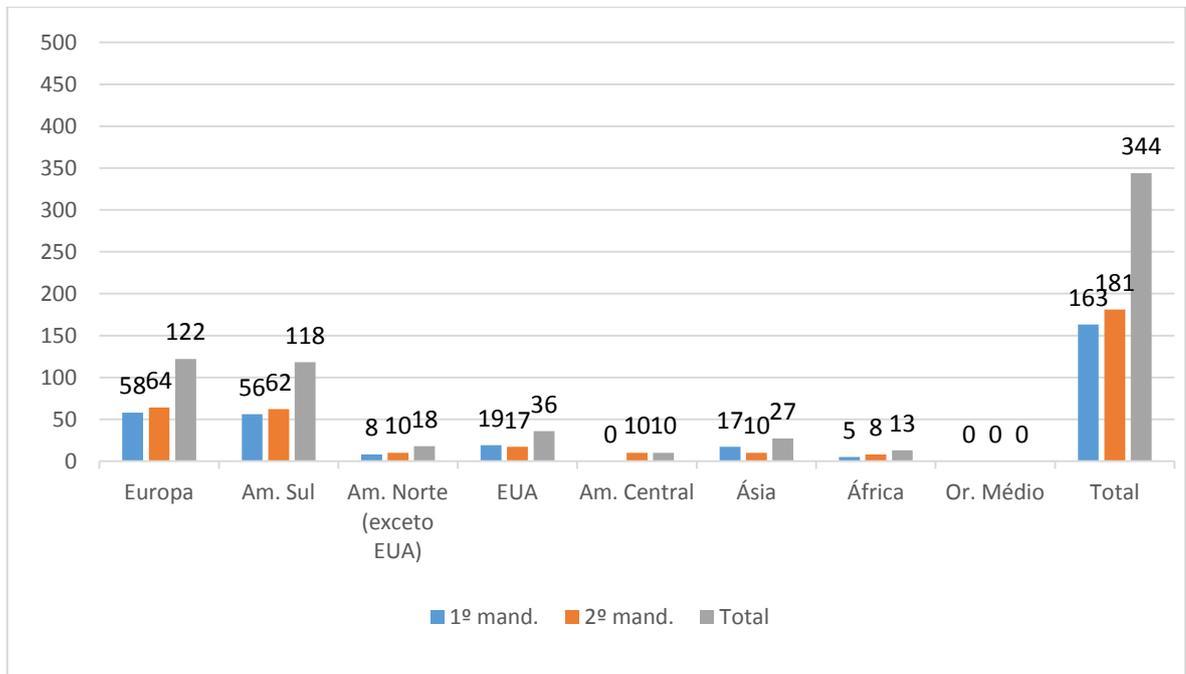
Também foram criadas categorias de classificação das viagens dos presidentes. São elas visita oficial, reunião/encontro e cerimônia de posse:

- a) por visita oficial entendemos viagens feitas a convite do presidente do país a ser visitado, com o objetivo de estreitar as relações bilaterais. Tais visitas costumam resultar na assinatura de acordos comerciais, convênios e parcerias em áreas como comércio, saúde, segurança e políticas públicas. Nesta categoria também estão incluídas as participações dos presidentes em cerimônias de inauguração ou lançamento de obras. Por dependerem unicamente do interesse de ambos governos e resultarem em avanços concretos na relação bilateral, as visitas oficiais são consideradas as viagens mais significativas no sentido de demonstrarem o grau de prioridade daquele país para a política externa brasileira;
- b) reuniões/encontros se referem àquelas viagens que tem como objetivo a participação em reuniões de cúpula (Grupo do Rio, Conselho do Mercosul, Reuniões da Unasul, Cúpula Íbero-Americana, etc.) ou encontros empresariais. Por serem eventos periódicos e pré-agendados, sua importância como indicativo de prioridade da política externa é menor. Ainda assim, este número reflete a quantidade de blocos e eventos internacionais no qual o país está inserido e a importância que o presidente dá a estes eventos;
- c) por fim, as cerimônias de posse se referem às posses presidenciais. Tratam-se de viagens de caráter mais formal, e por isso menos importantes do ponto de vista das prioridades da política externa brasileira.

3.1 VIAGENS INTERNACIONAIS DO PRESIDENTE FHC

Este capítulo traz a análise das viagens internacionais do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao longo de seus oito anos de governo. Primeiramente será feito o levantamento do número de viagens realizadas para cada região do globo (de acordo com a classificação exposta anteriormente). A partir desta visão geral será possível avaliar quais as regiões prioritárias na agenda presidencial deste período. Em um segundo momento o escopo da análise se volta para o entorno regional, mais especificamente o continente sul-americano. Nesta etapa a descrição das viagens não vai se restringir a aspectos quantitativos – número de dias em cada país, pertencente ou não ao Mercosul – mas também aprofundar-se em elementos qualitativos. Entre eles destacam-se o objetivo de cada viagem (visita oficial, reunião/encontro ou cerimônia de posse), a agenda cumprida pelo Presidente, além de possíveis discursos, manifestações ou atos por ele realizados. A análise se inicia pelo Gráfico 1, que mostra o número de dias que o presidente FHC esteve em viagens internacionais ao longo do primeiro (1995-1998) e segundo mandatos (1999-2002).

Gráfico 1 - Número de dias que FHC passou em cada região do mundo entre 1995-2002



Fonte: Brasil, 2016.

A partir da análise das viagens internacionais de Fernando Henrique verifica-se que o presidente passou 344 dias fora do Brasil. Quando se analisa a distribuição destas viagens por região do globo observamos que os países europeus foram aqueles em que o Presidente passou o maior número de dias: 122. Logo em seguida, vem a América do Sul, com 118 dias. Os Estados Unidos ocupam a terceira posição, com 36 dias, seguidos pela Ásia (27), América do Norte (18), África (13) e América Central (10). Em relação à América Central, todas as viagens ocorreram no segundo mandato, o que indica um esforço do governo para incluir esta região na agenda da política externa brasileira neste período. O Oriente Médio, por sua vez, não recebe nenhuma visita do Presidente ao longo dos oito anos de governo.

Ao olhar para os últimos quatro anos de governo, a primeira coisa que se percebe é o aumento no número de dias passados em viagens internacionais em relação ao primeiro mandato (de 163 para 181). Como consequência, o Presidente aumenta sua presença em todas as regiões, com as exceções da Ásia (de 17 para 10 dias), dos EUA (de 19 para 17 dias) e do Oriente Médio, que seguiu sem receber nenhuma visita do Presidente.

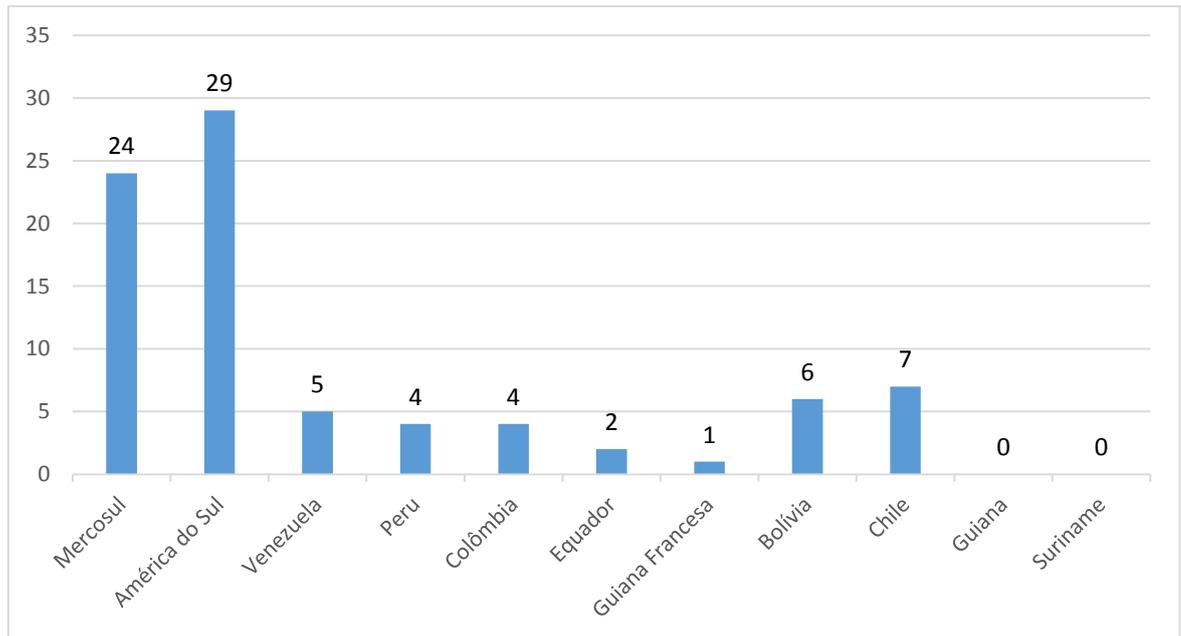
A partir desta primeira análise, é possível concluir que: 1) do primeiro para o segundo mandato houve um leve aumento no número de dias em que o Presidente esteve em viagens internacionais; 2) a Europa desponta como a prioridade da agenda presidencial brasileira no exterior ao longo dos oito anos, seguida da América do Sul; 3) EUA ocupa a terceira posição, com uma leve queda no segundo mandato; 4) a partir de 1999, o Presidente busca estar mais presente na América Central e na África; 6) ainda assim, a África é o segundo continente menos visitado no segundo mandato; 7) a Ásia mantém uma posição de relativa importância na agenda externa brasileira ao longo dos oito anos; 8) o Oriente Médio em nenhum momento é incluído na agenda do Presidente FHC.

O segundo momento da análise vai se concentrar nas viagens presidenciais de FHC no continente sul-americano. Os 118 dias que FHC passou na América do Sul foram distribuídos em 53 viagens. Destas, 24 tiveram como destino os países do Mercosul. Ou seja, 45% do total. Foram 11 viagens para a Argentina, 7 para o Uruguai e 6 para o Paraguai. Destas, 16 foram para a participação em reuniões/encontros (66,6%), cinco se referem a visitas oficiais (20,8%) e três tiveram como motivo a participação em cerimônias de posse (12,5%).

Fernando Henrique realizou outras 29 viagens para países sul-americanos que não pertencem ao Mercosul. O país fora da área do Mercosul a receber o maior número de visitas foi o Chile: 7 vezes. Em segundo lugar vem a Bolívia (6 vezes), seguida de Venezuela (5 vezes), Peru e Colômbia (4 vezes cada um) e Equador (2 vezes). A Guiana Francesa foi visitada apenas uma vez, enquanto Guiana e Suriname não foram visitados nenhuma vez pelo Presidente Cardoso. Destas 29 viagens, 19 foram visitas oficiais (65%), 7 para participação em reuniões/encontros (24%) e 3 para cerimônias de posse (10%). Estes dados demonstram que as viagens ao Mercosul tinham caráter mais formal - a fim de cumprir uma agenda diplomática previamente estabelecida – enquanto as viagens aos países de fora do bloco tinham como principal objetivo fortalecer as relações bilaterais.

A análise comparativa entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC mostra que das 24 viagens feitas ao Mercosul ao longo dos oito anos de governo, 14 aconteceram no 1º mandato e 10 no 2º mandato: uma redução de 28%. Em relação aos demais países sul-americanos, das 29 viagens ocorridas ao longo do governo Cardoso, 13 aconteceram no 1º mandato e 16 no segundo: um aumento de 10%. Ou seja, percebe-se ao longo do governo FHC um movimento no sentido de ampliar o foco da política externa brasileira para a América do Sul como um todo, o que por consequência reduz a presença do Presidente nos países do Mercosul. Ou seja, o bloco continua tendo uma dimensão importante na política externa brasileira, mas passa a dividir as atenções do governo com os demais países sul-americanos. O Gráfico 2 - que compara o número de viagens do Presidente para países do Mercosul e de fora bloco ao longo dos oito anos de governo - facilita esta compreensão.

Gráfico 2 - Número de viagens do Presidente FHC dentro da América do Sul



Fonte: BRASIL, 2016e.

Além de mostrar que o Presidente viajou mais vezes para países sul-americanos não-membros do Mercosul do que para aqueles pertencentes ao bloco (29 viagens contra 24), o gráfico mostra quais os países que mais receberam visitas: Chile (7), Bolívia (6), Venezuela (5), Peru e Colômbia (ambos com 4), Equador (2) e Guiana (1). Guiana e Suriname não receberam nenhuma visita do Presidente FHC ao longo dos oito anos de mandato. A seguir será analisado o perfil das viagens de Cardoso para cada um destes países, iniciando pelo Chile, destino para onde o Presidente viajou mais vezes.

A primeira visita de Fernando Henrique ao Chile, no final de fevereiro de 1995, é importante por dois motivos. O primeiro tem caráter simbólico, já que foi a primeira viagem oficial do Presidente ao país onde ele se exilou entre 1964 e 1967, após o golpe militar no Brasil. Em reportagem da Folha de São Paulo, a repórter Raquel Ulhôa afirma que:

O caráter sentimental da visita ao Chile é reforçado pela presença na comitiva de outros ex-exilados brasileiros naquele país, como os ministros do Planejamento, José Serra, e da Cultura, Francisco Weffort, além do senador Arthur da Távola (PSDB-SP) e do deputado Almino Affonso (PSDB-SP) (ULHÔA,1995).

O segundo motivo é de caráter político, já que um dos objetivos do Presidente Cardoso era atrair o Chile para o Mercosul. A avaliação do governo brasileiro era de

que o Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, ao qual o Chile pretendia se integrar) estava enfraquecido em função da crise mexicana, o que tornava o momento propício para a investida do Mercosul. Cardoso esteve ainda outras duas vezes no Chile para encontros com empresários e políticos, uma vez para cerimônia de posse presidencial e três vezes para reuniões de cúpula.

Em relação à Bolívia, chama a atenção que das seis viagens, cinco são visitas oficiais. O motivo são os acordos ocorridos nesta época entre Brasil e Bolívia na área de energia. Em fevereiro de 1999, FHC iria ao país para participar da cerimônia de descerramento da placa comemorativa da inauguração do gasoduto Brasil-Bolívia, que conduz o gás boliviano para dentro do território brasileiro. Em junho de 2001, ele faria um discurso no Congresso Nacional Boliviano falando da satisfação com os acordos assinados com La Paz, que permitiriam que os dois países desenvolvessem projetos conjuntos nas áreas elétrica e petroquímica. Na ocasião, uma matéria do jornal Estado de São Paulo inclusive destacou uma gafe do Presidente, que trocou Bolívia por Peru, e chamou os bolivianos de peruanos durante o discurso (FHC..., 2001).

A integração energética também marcou a agenda do governo FHC para com o governo venezuelano. Das cinco viagens ao país, quatro foram visitas oficiais, uma delas para a cerimônia de inauguração da interconexão elétrica entre Brasil e Venezuela, em Santa Elena do Uairen. Em novembro de 1998, o presidente brasileiro esteve na fronteira entre os dois países para inaugurar a BR-174, uma rodovia de 974 quilômetros que liga os estados de Roraima e do Amazonas à Venezuela. A primeira viagem de FHC à Venezuela, em julho de 1995, resultou na Declaração de Caracas, em que os presidentes dos dois países afirmam que a construção de um espaço econômico integrado na região é “tarefa prioritária para nossos países”. O documento afirma ainda que o Brasil, junto ao Mercosul, estava negociando com a Venezuela a fim de intensificar as trocas comerciais com o país, e que:

Finalizadas estas negociações, caminharemos, a partir de 1996, para a constituição, em um prazo máximo de dez anos, de uma zona de livre comércio na América do Sul. Reafirmamos, assim, a importância da convergência dos processos subregionais do Mercosul e do Pacto Andino como elemento fundamental nos esforços orientados para a integração latino-americana e hemisférica (BRASIL, 1995a)

Na mesma ocasião FHC discursou no Congresso venezuelano, onde afirmou que “a integração regional avançou com o Mercosul e, hoje, já se projeta para os demais

países da América do Sul e, a partir daí, para o Hemisfério” (BRASIL, 1995b, p. 53). Cardoso afirma ainda que “o Mercosul começa a identificar novos parceiros na América do Sul, onde estamos negociando formas de aproximação com a Venezuela, o Chile e a Bolívia, além do conjunto inteiro do Pacto Andino” (BRASIL, 1995b, p. 53).

Em relação à Colômbia, das quatro viagens do Presidente, três foram visitas oficiais, e uma foi em função de um encontro do Grupo do Rio. Nesta ocasião (novembro de 1997) - que foi primeira viagem do Presidente ao País¹⁸ - ele se reuniu com o então presidente colombiano, Ernesto Samper Pizano, em Cartagena das Índias. Do encontro resultou uma declaração conjunta, onde se destaca o seguinte item:

Os Mandatários ressaltaram a importância que atribuem ao estabelecimento de uma área de livre comércio entre os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina e, nesse sentido, reiteraram o compromisso de concluir os entendimentos o mais tardar até 31 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997, p.3).

Fica claro que o projeto de uma integração sul-americana já fazia parte da agenda da política externa brasileira nesta época. Tanto que a expectativa do presidente é que o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina fosse fechado até o final daquele ano (1997). A área de livre comércio, no entanto, só viria a se concretizar em outubro de 2004 durante o governo Lula. Ou seja, a partir da análise das viagens de Fernando Henrique na América do Sul percebe-se que o presidente já voltava sua política externa para fora do Mercosul, principalmente através de projetos na área da integração energética e de infraestrutura. Este processo de integração sul-americana iria se intensificar a partir de 2000, quando Fernando Henrique promove a primeira Reunião de Cúpula Sul-Americana.

Em outubro de 2001 - na primeira das duas viagens de FHC ao Equador - o presidente relembra a importância desta reunião em discurso proferido durante o almoço oferecido pelo presidente equatoriano, Gustavo Noboa. Cardoso agradece a contribuição de Noboa para o êxito da Cúpula de Brasília, e afirma que ambos coincidiram em todos os pontos da agenda, “cientes como estamos da importância da liberalização do intercâmbio de bens e mercadorias em escala continental e da criação de uma infra-estrutura de integração” (BRASIL, 2001c, p.372). FHC diz

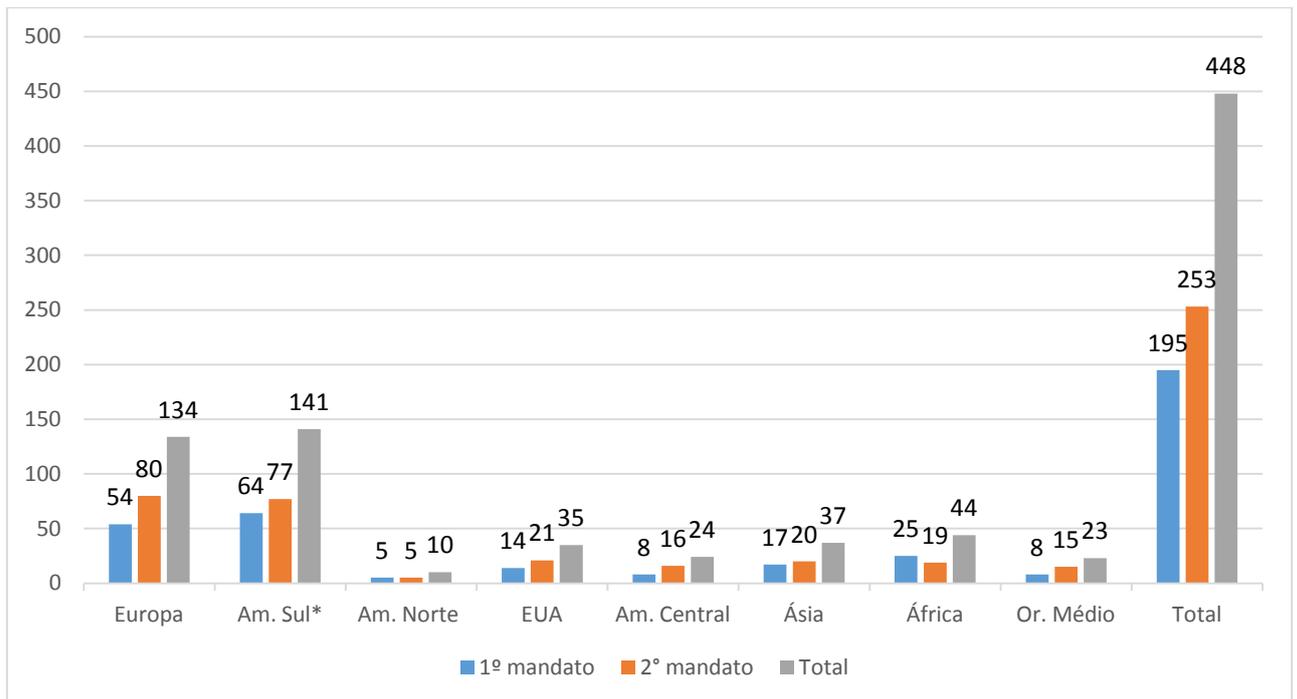
¹⁸ Em outubro de 1995 o vice de FHC, Marco Maciel, havia ido à Colômbia como presidente em exercício.

confiar que as tratativas entre o Mercosul e a Comunidade Andina para a criação de uma zona de livre comércio irão ocorrer no menor prazo possível, e exalta a integração sul-americana: “vivemos durante décadas, quiçá séculos, imersos em nossas circunstâncias. A Floresta Amazônica servia de escusa para o distanciamento recíproco. Hoje, a linguagem é outra, ampliamos nosso campo de visão e o resultado foi o reforço da nossa vocação sul-americana” (BRASIL, 2001c, p.373-374). Também fica clara no discurso a visão do processo de integração como uma ferramenta de inserção internacional: “buscamos uma inserção competitiva na economia internacional a partir da integração com os países vizinhos” (BRASIL, 2001c, p.372).

3.2 VIAGENS INTERNACIONAIS DO PRESIDENTE LULA

Da mesma forma como foi feito no capítulo anterior em relação ao Presidente FHC, este capítulo traz a análise das viagens internacionais de Lula ao longo de seus oito anos de governo. O procedimento é o mesmo daquele adotado anteriormente. Primeiramente será feito o levantamento do número de viagens realizadas para cada região do globo. Na sequência o foco da análise se volta para o entorno regional - mais especificamente o continente sul-americano – onde as viagens serão descritas de forma mais detalhada. A análise se inicia pelo Gráfico 3, que mostra o levantamento do número de dias que o presidente Lula esteve em viagens internacionais ao longo do primeiro (2003-2006) e segundo mandatos (2007-2010).

Gráfico 3: Número de dias que Lula esteve em cada região do mundo entre 1995-2002



*Exceto países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai)

Fonte: BRASIL, 2016e.

À primeira vista, o que mais se destaca na análise das viagens de Lula é o número de dias que o Presidente permaneceu fora do Brasil: 448, 104 dias a mais que seu antecessor. Também chama atenção o fato de que Europa e América do Sul continuaram sendo as regiões prioritárias da agenda presidencial, à exemplo do que acontecia no governo FHC. Mas enquanto no governo Cardoso a Europa assumia o primeiro lugar como a região onde o presidente permaneceu por mais dias (122) e a América do Sul vinha em segundo lugar (118), no governo Lula esta situação se inverte. O presidente Lula termina seus oito anos de governo tendo permanecido 141 dias em países sul-americanos e 134 em território europeu.

Outra diferença marcante em relação ao período Cardoso está na importância que a África assume na agenda presidencial. Trata-se da terceira região mais visitada pelo presidente, somando 44 dias. No governo FHC o continente africano ocupava a 6ª posição, com 13 dias, à frente apenas da América Central e do Oriente Médio. A quarta região onde o presidente Lula permaneceu por mais tempo é a Ásia, com 37 dias. Uma das explicações para o aumento do interesse brasileiro na região é o crescimento extraordinário que a economia chinesa vive neste período. Em seguida - no ranking das regiões - estão América Central (24 dias) e Oriente Médio

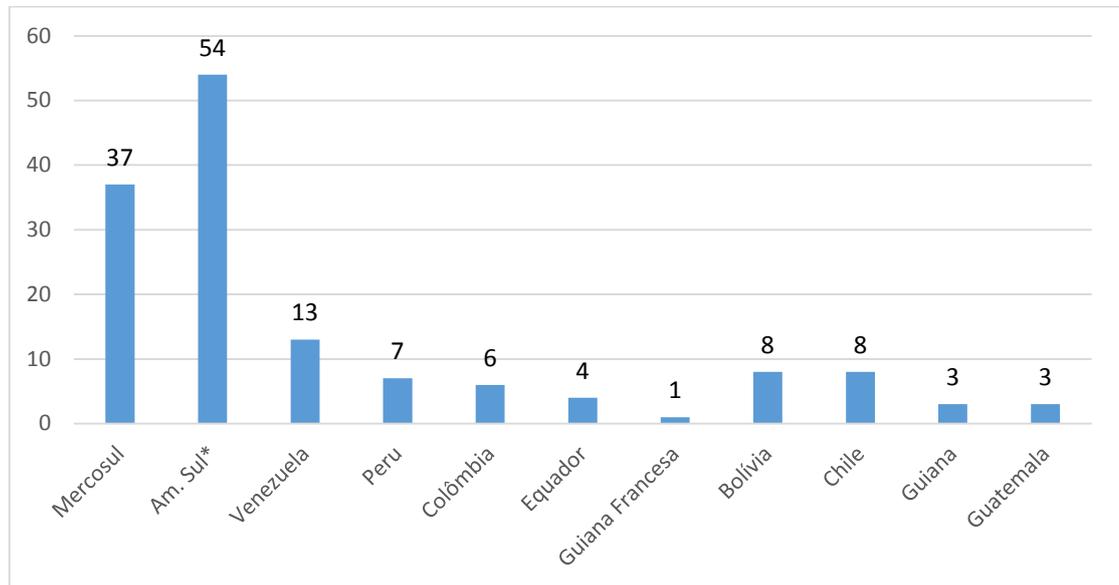
(23 dias). Importante lembrar que o presidente FHC não fez uma única visita ao Oriente Médio ao longo de todo o seu governo. Dentro deste redirecionamento da agenda brasileira os EUA caíram da terceira posição – no governo FHC – para a quinta posição no governo Lula. O petista passou 35 dias nos Estados Unidos. A região menos visitada é a América do Norte (exceto EUA), onde Lula permaneceu por apenas dez dias.

Do primeiro para o segundo mandato – assim como ocorreu no governo FHC – aumentou o número de dias que Lula permaneceu no exterior: de 195 para 253 dias. Ou seja, nos últimos quatro anos de mandato, Lula passou quase um ano em agenda internacional. Conseqüentemente, a presença do Presidente aumentou em todas as regiões, com a exceção do território africano (passou de 25 dias, no primeiro mandato, para 19 dias no segundo mandato). Este primeiro panorama da agenda do presidente Lula revela alguns pontos importantes:

- a) o Presidente viajou para todas as regiões analisadas, o que demonstra uma tentativa de diversificar parcerias;
- b) a América do Sul ganha destaque como a região onde o Presidente permaneceu mais dias, seguida da Europa;
- c) A África aparece na terceira colocação, assumindo uma posição prioritária na agenda externa brasileira;
- d) o Oriente Médio ganha espaço na agenda presidencial;
- e) os EUA passam da terceira posição, no governo FHC, para a quinta posição no governo Lula.

O capítulo agora irá focar sua análise nas viagens de Lula em território sul-americano. Ao longo dos oito anos de governo o presidente realizou 91 viagens a países do continente. Destas, 37 foram aos países do Mercosul (40%), e 54 a países de fora do bloco (60%). Percebe-se uma queda na participação das viagens ao Mercosul em relação ao total de viagens, passando de 45% no governo FHC para 40% no governo Lula. Estes dados podem ser visualizados no Gráfico 4, que mostra o número de viagens realizadas para o Mercosul e os demais países sul-americanos.

Gráfico 4: Número de viagens do Presidente Lula dentro da América do Sul



*Exceto países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai)

Fonte: BRASIL, 2016e.

Analisando as viagens ao Mercosul verifica-se que das 37 viagens para países do bloco, 19 tiveram como destino a Argentina, 9 o Uruguai e 9 o Paraguai. Em 16 ocasiões (43%), os motivos da viagem eram encontros/reuniões, 14 (37%) foram visitas oficiais e seis para participação em cerimônias de posse de presidentes (16%). Uma das viagens teve como motivo o velório do ex-presidente argentino Nestor Kirchner.

Das 54 viagens aos países sul-americanos (fora do Mercosul) 13 tiveram como destino a Venezuela – país mais visitado da região. Em segundo lugar vêm a Bolívia e o Chile (8 vezes), o Peru (7 vezes), a Colômbia (6 vezes), o Equador (4 vezes), a Guiana (3 vezes) e, por fim, a Guiana Francesa e o Suriname (1 vez). Percebe-se que, assim como fez com as regiões do mundo, Lula fez questão de viajar a todos os países do continente sul-americano, sem exceção. FHC não havia ido nenhuma vez à Guiana nem ao Suriname. Em relação aos tipos de viagem, 29 foram visitas oficiais (53%), 18 foram reuniões/encontros (33%) e 7 foram cerimônias de posse (12%). Ou seja: enquanto no Mercosul o motivo da maioria das viagens era a participação em reuniões/encontros, no caso da América do Sul a principal motivação são as visitas oficiais. Assim como no governo FHC, isso demonstra uma

maior proatividade da diplomacia brasileira para os países que não pertencem ao Mercosul.

A comparação entre os dois mandatos de Lula mostra que, das 91 viagens a países sul-americanos, 40 aconteceram no primeiro mandato e 51 no segundo: um aumento de 12%. Das 37 viagens feitas aos países do Mercosul, 14 aconteceram no primeiro mandato e 23 no segundo: um aumento de 24,3%. Em relação aos países sul-americanos que não pertencem ao Mercosul, foram 54 viagens ao longo do governo: 26 aconteceram no primeiro mandato e 28 no segundo: um incremento de apenas 3,7%. Ou seja, a presença de Lula aumentou em ambas regiões nos últimos quatro anos de governo. Este incremento foi ainda mais significativo em relação ao Mercosul, o que demonstra que o bloco continuou sendo uma prioridade da política externa brasileira neste período.

A análise se volta agora para os países sul-americanos (não-membros do Mercosul) mais visitados pelo Presidente, a começar pela Venezuela, que lidera este *ranking*. A primeira viagem do Presidente Lula à Venezuela, em agosto de 2003, foi marcada pelo momento de tensão do país, que ainda vivia os reflexos da tentativa de golpe sofrida por Hugo Chávez em abril de 2002. Naquela época, a oposição venezuelana pressionava pela convocação de um referendo revocatório para questionar a população sobre a permanência de Chávez no poder¹⁹. Em reportagem ao jornal Folha de São Paulo, a repórter Eliane Cantanhêde afirmou que o Presidente Lula declarou, antes de partir para Caracas, que era favorável ao referendo desde que fossem resguardadas as premissas constitucionais. O objetivo da declaração seria agradar a oposição, sem, no entanto, criar atritos com o governo Chávez (CANTANHÊDE, 2003).

O expressivo número de viagens à Venezuela pode ser explicado por dois fatores. O primeiro deles se refere aos investimentos brasileiros no país, seja na área energética como de infraestrutura. Em novembro de 2006, por exemplo, Lula volta à Ciudad Guayana para a inauguração da ponte sobre o Rio Orinoco, construída com financiamento e tecnologia brasileiros. A ponte, que tem 3.156 metros de comprimento e levou seis anos para ser construída, faz a ligação entre os

¹⁹ No dia 12 de abril de 2002 Chávez foi alvo de um golpe articulado por militares e empresários, e chegou a ficar 48 horas fora do poder até ser restituído. Em agosto de 2004 foi realizado um referendo revocatório em que os venezuelanos decidiram pela permanência de Chávez na presidência.

estados do Amazonas e Roraima com os portos de exportação da Venezuela no mar do Caribe (LULA..., 2006). Em abril de 2007, Lula iria mais uma vez ao país em função da agenda de integração, desta vez na área energética: a Cerimônia de Assinatura de Acordo entre a Brasken e a Pequiven para a construção do Complexo Petroquímico de Jose.

O segundo motivo para o grande número de viagens à Venezuela está no redirecionamento da política externa venezuelana neste período. Descontente com a estratégia da Comunidade Andina das Nações de se aproximar comercialmente dos Estados Unidos, o presidente Hugo Chávez anunciou em 2006 que o país iria deixar o bloco. No dia 4 de julho do mesmo ano - menos de três meses depois de anunciar a saída da CAN – Hugo Chávez assinaria o Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do Mercosul, com a presença dos Presidentes do Brasil, da Venezuela, da Argentina, do Paraguai do Uruguai e da Bolívia. O protocolo determinava que a Venezuela teria quatro anos para se adequar às normas do Mercosul (BRASIL, 2006). Em setembro de 2009, o país seria palco de outra cerimônia importante, a assinatura do ato constitutivo do Banco do Sul. A instituição foi criada no âmbito da Unasul, como uma alternativa aos órgãos de crédito multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. O ato constitutivo previa um total de recursos autorizados de US\$ 20 bilhões e um capital assinado de US\$ 10 bilhões, com uma contribuição inicial dos sócios de US\$ 7 bilhões.

Em relação à Bolívia, destaca-se a passagem do Presidente brasileiro pelo país no dia 8 de julho de 2004, quando Lula anunciou o perdão de uma dívida de US\$ 52 milhões que a Bolívia tinha com Brasil, além da abertura de uma linha de crédito do BNDES para que o país pudesse construir uma rodovia ligando Puerto Suarez a Santa Cruz de La Sierra (BRASIL..., 2004). Em 11 de agosto, Lula estaria novamente na Bolívia para a inauguração da ponte “Wilson Pinheiro”, que ligou a cidade de Brasileia, no Acre, à Cobija, na Bolívia. Em seu discurso, Lula falou do papel do Brasil no processo de integração sul-americano:

A integração da América do Sul, a construção de uma nação sulamericana, passa pela integração física. E nós, se Deus quiser, iremos dar a nossa contribuição para que essa integração aconteça. E é importante que todo mundo tenha claro que, como o Brasil é o maior país da América do Sul, e é a maior economia da América do Sul, por conta disso, o Brasil tem mais responsabilidade, o Brasil tem que ter mais solidariedade, o Brasil tem que ser mais companheiro, o Brasil tem que ser mais generoso na sua política de integração (BRASIL, 2004, p. 4).

Outro tema recorrente nas visitas de Lula à Bolívia eram as obras do Corredor Interoceânico, uma via de 4.700 km que liga os Oceanos Atlântico e Pacífico através de portos e cidades do Brasil, Bolívia, Peru e Chile. A obra, que começou em 2005, só ficaria pronta no final de 2012, durante o governo Dilma Rouseff.

As visitas de Lula ao Chile tinham, em sua maioria, o objetivo de firmar acordos nas áreas de comércio, investimentos e cooperação em ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura. A viagem que mais chama atenção, no entanto, ocorreu em 1º de março de 2010, poucos dias após o Chile ter sido atingido por um terremoto de magnitude 8,8 na Escala Richter, que deixou centenas de mortos. Lula - que voltava de uma viagem ao Uruguai - decidiu mudar a rota para se encontrar com a Presidente Michelle Bachelet e prestar apoio e assistência aos chilenos. O governo brasileiro enviou um hospital de campanha e profissionais da saúde e do corpo de bombeiros para ajudar as vítimas do terremoto. Nesta situação percebe-se o desejo de Lula de colocar a si próprio e ao Brasil como referências na América do Sul, seja através de investimentos financeiros ou de apoio em momentos de crise. Na ocasião, a presidente chilena se disse grata pela atitude de Lula. Uma atitude que, segundo ela, demonstrava "mais uma vez o grande líder mundial e na América Latina e grande amigo que é ele (Lula)" (GIRALDI, 2010).

Em relação ao Peru vale destacar a segunda visita ao país, em agosto de 2003 (a primeira havia sido para um encontro do Grupo do Rio), quando Lula selou um importante acordo de livre comércio entre os dois países. Segundo reportagem da BBC (BACOCINA, 2003), o governo brasileiro atuou fortemente junto ao governo peruano para acelerar as tratativas, a fim de que o acordo pudesse ser assinado durante a visita do Presidente ao país. O acordo, que foi fechado poucas horas antes da chegada de Lula, previa condições especiais - como um prazo mais alongado para redução das tarifas - e listas de exceções para cerca de 300 itens agrícolas peruanos e para os produtos brasileiros feitos em Manaus. Na declaração conjunta dos presidentes Lula e Alejandro Toledo (BRASIL, 2003a), ambos prometeram esforços para que a criação de uma zona de livre comércio entre a Comunidade Andina e o Mercosul ocorresse até o final daquele ano (o que só aconteceria em outubro de 2004). Na mesma ocasião foi assinado o acordo que permitiu o acesso do Peru ao Sistema de Proteção/Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM).

Em 8 de setembro de 2005 Lula volta ao país, mais especificamente a Puerto Maldonado, em meio à crise política decorrente da descoberta do esquema do mensalão. O motivo da viagem é a Cerimônia de início das obras da Rodovia Interoceânica. Na ocasião, Lula fez um discurso exaltando a obra como o grande pilar da integração sul-americana e para o desenvolvimento dos países da região:

A conexão física da América do Sul é um requisito para que a nossa região se integre de forma competitiva nessa economia globalizada. Como disse, na histórica Reunião de Cuzco, em dezembro passado, ao integrarmos nossos países, estamos nos integrando com o mundo (BRASIL, 2005a, p. 82).

Já a primeira viagem de Lula à Colômbia ocorreu em junho de 2003, quando o Presidente foi a Rio Negro para participar da reunião de cúpula do Pacto Andino. Apesar de o Brasil não fazer parte do bloco, a presença de Lula não era ocasional. O governo brasileiro marcava presença em um momento de incertezas do grupo então formado por Colômbia, Bolívia, Equador, Venezuela e Peru. A questão de fundo era a aproximação com a Alca ou com o Mercosul, tema que dividia os governos dos países membros do bloco (SOUVIRON, 2003).

Em dezembro de 2005, Lula voltaria ao país, poucos dias depois de o Congresso colombiano ter ratificado o acordo entre a Comunidade Andina das Nações e o Mercosul. Em declaração à imprensa, Lula lembrou que poucos meses antes (agosto de 2005) havia sancionado a lei que tornou obrigatório o ensino do espanhol no Ensino Médio das escolas brasileiras (BRASIL, 2005b). Em julho de 2008, Lula voltaria ao país para participar do Encontro Empresarial Brasil-Colômbia. Na ocasião, o presidente Álvaro Uribe anunciou a adesão da país ao Conselho de Defesa Sul-Americano²⁰, e foram fechados acordos de cooperação na área de Defesa. Entre eles, destacam-se a promoção de venda e compra de armas e a realização de exercícios militares conjuntos, a cooperação no combate à fabricação e ao tráfico de armas, munições e explosivos e tratados sobre o fortalecimento da segurança na área da fronteira amazônica entre Brasil, Colômbia e Peru (JARDIM, 2008). Neste período, a questão da segurança nas fronteiras estava em evidência, devido ao ataque que o governo colombiano havia feito contra guerrilheiros das FARC em território equatoriano, em março de 2008. A situação gerou uma crise

²⁰ Instituído em dezembro de 2008 no âmbito da Unasul, o Conselho de Defesa Sul-americano tem o objetivo de construir uma política de defesa comum e evitar a interferência de potências extra regionais.

diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela, que se posicionou ao lado do governo equatoriano.

Em relação ao Equador, Lula vai pela primeira vez ao país em janeiro de 2003, para a posse do presidente eleito Lúcio Gutierrez Borbua. O chefe de Estado brasileiro volta a Quito em agosto de 2004, ocasião em que os presidentes dos dois países assinam acordos nas áreas de saúde, telecomunicações e energia (BRASIL, 2004a). Em relação às viagens para Guiana, Guiana Francesa e Suriname, a maioria tinha como objetivo participação em reuniões – como a Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe (Caricom), Reunião do Grupo do Rio, Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul Americanas (Unasul) – além de encontros com empresários e participações em cerimônias de posse.

A partir da análise das viagens de Lula no continente sul-americano percebe-se a prioridade que o governo brasileiro dá aos projetos de infraestrutura e à interligação física entre os países sul-americanos. Outro destaque é o esforço político e diplomático no sentido de concretizar o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações. Esforço este que resultaria na criação da Casa em dezembro de 2004. Também chama atenção o número de viagens à Venezuela (13), o que pode ter duas explicações: a decisão do governo venezuelano de abandonar a CAN para aderir ao Mercosul e os investimentos brasileiros no país.

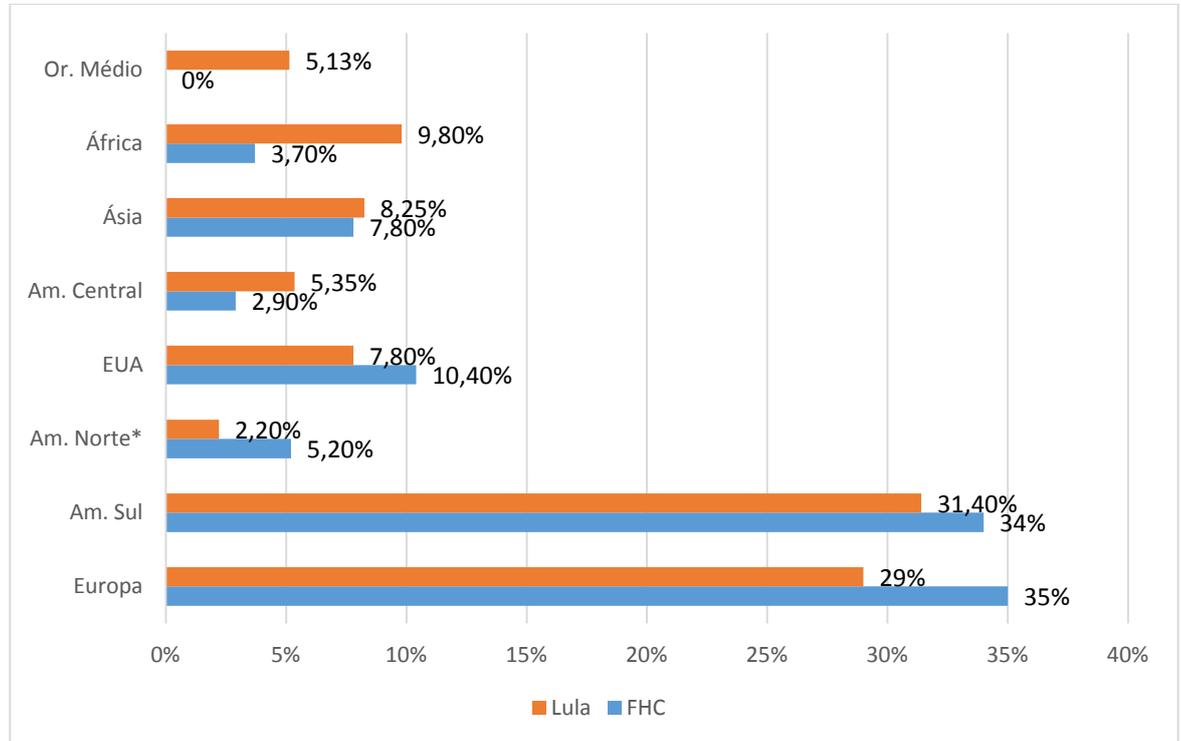
3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DAS VIAGENS INTERNACIONAIS

Ao compararmos as viagens internacionais dos presidentes, o primeiro ponto a ser destacado é o aumento no número de dias que cada chefe de Estado passou no exterior. No governo Lula foram 448 dias, em comparação aos 344 dias do governo Cardoso. Em relação às regiões prioritárias do globo, o principal destaque é o incremento da agenda brasileira na África durante o governo Lula e o fato de o Presidente ter ido ao Oriente Médio, o que Fernando Henrique não havia feito.

Em ambos governos, Europa e América do Sul aparecem como os dois principais destinos das viagens presidenciais. A diferença é que – em números absolutos - no governo FHC a Europa desponta como a região onde ele permaneceu por mais tempo, e o continente sul-americano aparece em segundo

lugar. Já no governo Lula é a América do Sul assume a dianteira. A situação se inverte, no entanto, quando analisamos os dados em termos proporcionais, conforme mostra Gráfico 5.

Gráfico 5: Porcentual dos dias passados em cada região: FHC e Lula



*México e Canadá
Fonte: BRASIL, 2016e.

Verifica-se que, apesar de Lula ter passado mais dias na América do Sul do que FHC, os países sul-americanos ocuparam mais espaço na agenda internacional de Fernando Henrique do que na de Lula. O mesmo vale para a Europa, a América do Norte e os EUA. Nas demais regiões a presença de Lula é maior do que a de FHC: Oriente Médio, África, Ásia e América Central. O gráfico reflete a estratégia da “autonomia da diversificação” adotada durante o governo Lula, com a busca de parcerias principalmente entre os países em desenvolvimento.

Em relação às viagens na América do Sul, 45% das viagens de FHC tiveram como destino países do Mercosul. No governo Lula este índice cai para 40%. Ou seja, no governo Lula a importância do Mercosul na agenda presidencial teve uma leve queda. Em relação às viagens dentro do Mercosul, no governo Cardoso 66,6% delas tiveram como principal motivo a participação em reuniões/encontros, 20,8% se

referem a visitas oficiais e 12,5% tiveram como motivo a participação em cerimônias de posse. No governo Lula, 43% das viagens foram para a participação em encontros/reuniões, 37% foram visitas oficiais e 16% para participação em cerimônias de posse. Além disso, houve uma viagem para participação no velório do ex-presidente argentino Nestor Kirchner. Ou seja, em ambos governos as viagens ao Mercosul foram mais marcadas por reuniões/encontros do que visitas oficiais. Porém no governo Lula aumenta a porcentagem de visitas oficiais, caracterizando uma agenda menos formal e mais proativa.

Em relação às viagens para países de fora do Mercosul, no governo Cardoso 65% delas foram visitas oficiais, 24% para participação em reuniões/encontros e 10% para cerimônias de posse. No governo Lula, 53% foram visitas oficiais, 33% foram reuniões/encontros e 12% para cerimônias de posse. Em ambos governos, destaca-se a preponderância das visitas oficiais sobre as reuniões/encontros, ao contrário do que acontecia no Mercosul. Uma das explicações para a maior porcentagem de visitas oficiais no governo FHC em relação ao governo Lula está no fato de que ao longo do governo Lula já estavam consolidadas as reuniões de cúpula sul-americanas - iniciadas no governo Cardoso e que depois foram substituídas pelos encontros da Casa e da Unasul – o que se reflete no aumento no número de reuniões/encontros.

Na comparação dos países mais visitados fora do Mercosul o primeiro ponto a ser destacado é que Lula visitou todos os países da região, enquanto FHC deixou de ir à Guiana e ao Suriname. Outra diferença está no destaque que a Venezuela ganha na agenda presidencial brasileira durante o governo Lula, assumindo o lugar de país mais visitado da região. No governo Fernando Henrique, o país ocupava a terceira colocação. Os motivos para tal estreitamento das relações bilaterais com a Venezuela durante o governo Lula já foram descritos anteriormente. O restante dos países ocupa posições semelhantes nos dois governos, com Bolívia, Chile, Peru e Colômbia despontando entre os países mais visitados.

Entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC houve uma redução de 28% no número de viagens ao Mercosul e um aumento de 10% nas viagens para os demais países sul-americanos. Já no governo Lula houve um aumento de 24,3% no número de viagens aos países do Mercosul e um incremento de 3,7% em relação aos países de fora do bloco. Ou seja, no governo FHC fica mais clara a ampliação da política externa brasileira do Mercosul para o restante da América do Sul. No governo Lula o

número de viagens aumenta para as duas regiões na segunda metade do governo, mas este incremento só é significativo em termos percentuais em relação ao Mercosul.

A análise qualitativa das viagens presidenciais revela uma importante linha de continuidade entre os governos Fernando Henrique e Lula, no que diz respeito à estratégia do Brasil para o entorno regional. No governo FHC fica claro o esforço do Presidente no sentido de ampliar as relações brasileiras para fora do Mercosul, construindo uma área de integração sul-americana. Isso se dá tanto pelo esforço diplomático para fechar o acordo de livre comércio entre a Comunidade Andina das Nações e o Mercosul, como pelo impulso dado aos projetos nas áreas de energia e infraestrutura. Este esforço tem como ponto alto a realização da primeira Reunião de Cúpula Sul-americana, no ano 2000, onde surge a Iniciativa de Integração Sul-americana. Importante lembrar que ao mesmo tempo o presidente FHC defendia os projetos de integração regional no contexto das negociações da Alca com os EUA.

Este processo é intensificado durante o governo Lula, que aposta nas obras de infraestrutura como o ponto nevrálgico do processo de integração. Estes investimentos são facilitados neste período, tanto em função do bom momento da economia brasileira (em função do *boom* das *commodities*) como da estratégia econômica do governo, que financiava os projetos brasileiros no exterior através do BNDES. Em 2004, o projeto de um bloco de integração sul-americano seria concretizado na criação da Casa, que em 2008 se tornaria a Unasul. O processo de integração sul-americana começa a ganhar forma através destas instituições.

Enquanto estes desdobramentos são consequência dos esforços iniciados no governo Cardoso, existe um outro elemento que é uma novidade do período Lula: a busca da liderança regional. Aproveitando o bom momento econômico do Brasil Lula assume o papel de líder sul-americano, seja na defesa dos interesses da região como no financiamento de obras importantes nos demais países. No discurso do Presidente brasileiro, o fato de o Brasil ter o maior PIB da região aumenta a responsabilidade do País para com os vizinhos. Exemplo claro desta postura foi a visita relâmpago ao Chile após os terremotos de 2010. Uma das consequências desta nova postura é o caráter político que passa a revestir algumas das viagens presidenciais. Nestas ocasiões, as declarações do Presidente são marcadas pela exaltação do projeto sul-americano e da necessidade de que a região comande o próprio destino, sem interferências externas.

4 COMÉRCIO E INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS

Neste capítulo serão avaliadas duas variáveis relativas às relações comerciais e econômicas do Brasil com o restante do mundo e – mais especificamente – com o entorno regional. As duas variáveis são: balança comercial e IED. Em ambos casos, a análise vai se desenvolver da mesma maneira que aquela utilizada no capítulo que tratou das viagens internacionais. Primeiramente, será analisada a relação do Brasil com o restante do mundo, a fim de constatar as oscilações das variáveis em um contexto global. A seguir, a análise vai se restringir ao entorno regional, foco desta pesquisa. As duas variáveis - balança comercial e IED – vão servir como novos instrumentos para testar as hipóteses de pesquisa, revelando se houve ou não um processo de ampliação da área de atuação da política externa brasileira a partir do Mercosul entre os anos 1995 e 2010.

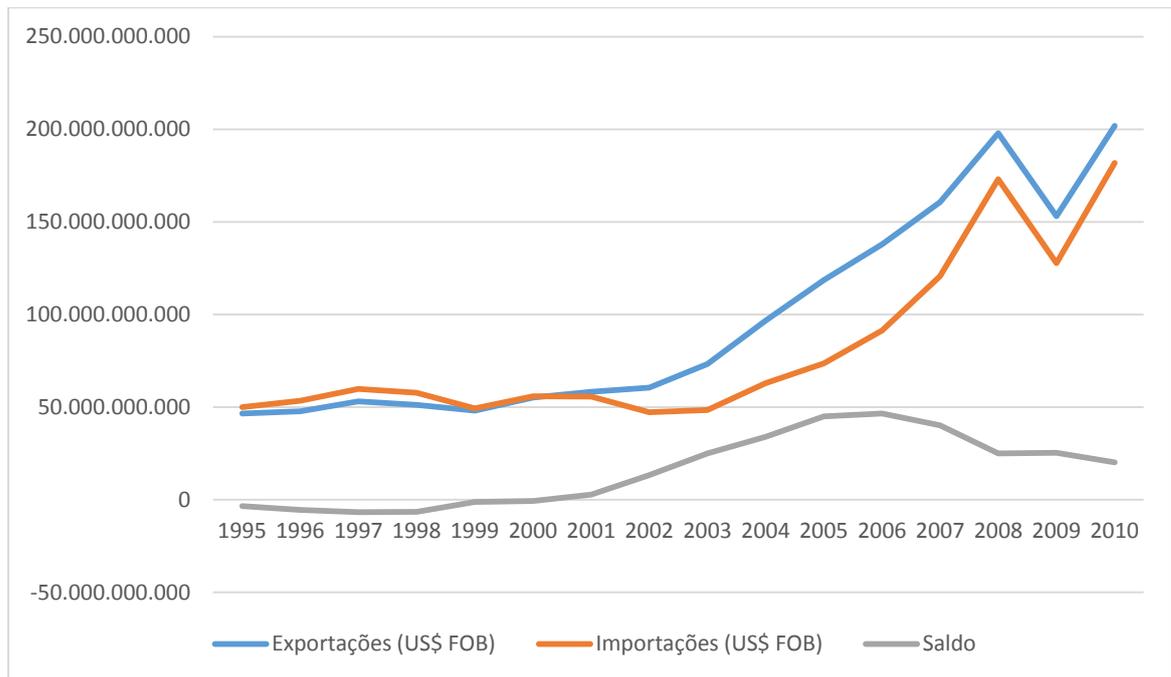
4.2 BALANÇA COMERCIAL

Esta seção vai tratar da balança comercial brasileira sob duas perspectivas: em relação às diferentes regiões do mundo e ao entorno regional. Neste sentido, serão demonstrados dados relativos aos resultados destas relações comerciais (superávits ou déficits) e ao valor agregado dos produtos comercializados.

4.2.1 Balança comercial do Brasil com o restante do mundo

Como visto anteriormente, a partir do final dos anos 1990 o Brasil viveu um processo de abertura comercial. Este processo foi iniciado pelo presidente Collor, refreado por Itamar Franco e depois retomado pelo governo Fernando Henrique. A abertura do Brasil aos produtos e investimentos estrangeiros aconteceu dentro do contexto da adoção de medidas neoliberais (privatizações, redução do papel do Estado, controle da inflação e ajuste fiscal) e da “autonomia pela integração”. O Mercosul, criado em 1991, era mais uma ferramenta neste processo de inserção no mercado internacional, ao menos tempo em que fornecia as salvaguardas necessárias para evitar um novo choque de liberalização. No Gráfico 6 verifica-se o impacto deste processo sobre o saldo da balança comercial brasileira:

Gráfico 6: Evolução da balança comercial brasileira entre 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

O gráfico mostra claramente o processo de fortalecimento das relações comerciais brasileiras entre 1995 e 2010. Neste período, o Brasil registrou um aumento de 398% no fluxo de comércio (importações + exportações) (BRASIL, 2016c). Ou seja, o valor das trocas comerciais praticamente quadruplicou. Os dados também mostram comportamentos semelhantes das importações e exportações brasileiras. Ambas saem de um patamar que gira em torno dos 50 bi US\$ FOB em 1995 para um patamar próximo dos 200 bi US\$ FOB em 2010. Este crescimento se dá de maneira contínua, com a exceção de três momentos de inflexão: a crise de 1999; a crise de confiança em torno da eleição de Lula entre o final de 2002 e o início de 2003; e a crise mundial de 2008. Por fim, verifica-se que o período em que as importações e exportações brasileiras cresceram de forma mais intensa foi a partir de 2003. As exportações, no entanto, crescem a um patamar maior do que as importações, o que permite ao Brasil manter um superávit a partir dos anos 2000. Este superávit alcança seu auge em 2006, para então começar um movimento de queda que vai se acentuar a partir da crise de 2008.

Os dados demonstram claramente o processo de abertura comercial da economia brasileira iniciado na década de 1990, e que é intensificado ao longo dos anos 2000. O grau de abertura da economia (exportações mais importações como

porcentagem do PIB) passou de uma média de 13,6% nos anos 1990 para 21,5% no período 2000-2008. Este processo levou ao aumento da participação dos produtos brasileiros nas exportações mundiais, que passou de uma média de 0,95% nos anos 1990 para 1,06% entre 2000-2008 (BAUMANN, 2010). Segundo Baumann, o Brasil soube tirar proveito de circunstâncias internacionais extremamente favoráveis, em especial do aumento da demanda por *commodities*:

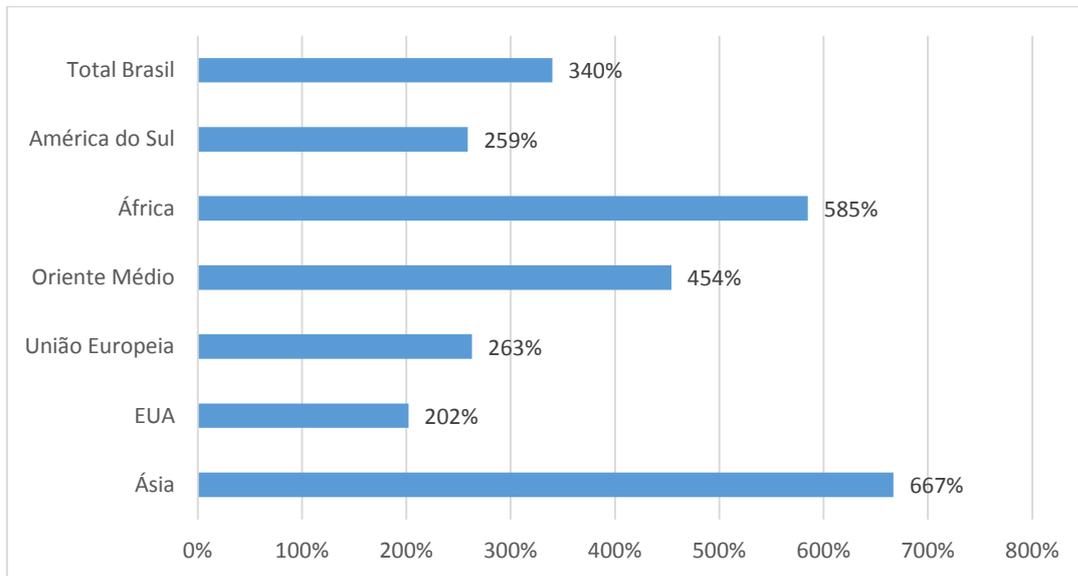
De 2000 a 2008 o preço total das exportações brasileiras aumentou 88%, alavancadas pelo preço de bens intermediários (96%) a bens não-duráveis (88%), enquanto bens de capital e bens duráveis tiveram um aumento de menos de 30% (BAUMANN, 2010, p.6, tradução nossa)²¹.

O resultado foi a redução da vulnerabilidade da economia brasileira através do aumento das reservas internacionais e de políticas que iam de encontro aos interesses do mercado. Estas características “ajudaram o país a fortalecer sua imagem no exterior e permitiram uma posição mais ativa no cenário internacional (BAUMANN, 2010, p.1 e 2, tradução nossa)²². Neste contexto de incremento das trocas comerciais algumas regiões se destacam mais do que outras. No gráfico 7, é possível identificar as regiões com as quais o Brasil registrou maior aumento no fluxo comercial:

²¹ Original da língua inglesa: “From 2000 to 2008 total Brazilian export prices increased 88%, boosted by the prices of intermediate goods (96%) and nondurable goods (88%), whereas capital goods and durable goods experienced an improvement of less than 30%” (BAUMANN, 2010, p.6).

²² Original da língua inglesa: “Little doubt remains that the positive outcome - at least until recently - has been clearly a result of the country having profited from very favorable circumstances in the international scenario. That has helped quite significantly to reduce the economy’s vulnerability (in terms of external debt indicators), to increase reserves of foreign currencies and to maintain market-friendly import policies. This set of characteristics, on its turn, has helped to foster the country’s external image and gave support to a more proactive positioning in the international scenario” (BAUMANN, 2010, p.1-2).

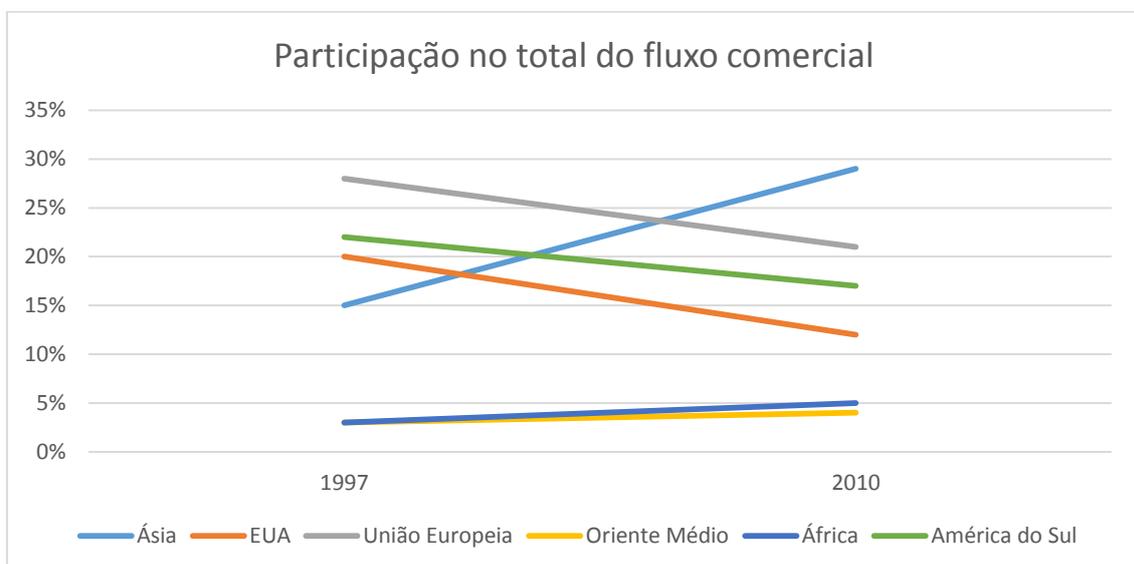
Gráfico 7: Aumento do fluxo de comércio do Brasil com diferentes regiões, entre 1997-2010 (dados disponíveis apenas a partir de 1997)



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Como já era esperado, percebe-se que o fluxo comercial do Brasil cresceu com todas as regiões analisadas. Algumas delas, no entanto, se destacam: são elas a Ásia (aumento de 667%), a África (585%) e o Oriente Médio (454%). Já o crescimento das trocas comerciais com América do Sul (259%), União Europeia (263%) e Estados Unidos (201%) ficaram abaixo do total do crescimento brasileiro, de 340%. Para elucidar melhor este quadro, o gráfico 8 traz a evolução da participação destas regiões no total do comércio brasileiro.

Gráfico 8: Evolução da participação no total do comércio brasileiro (1997 e 2010)



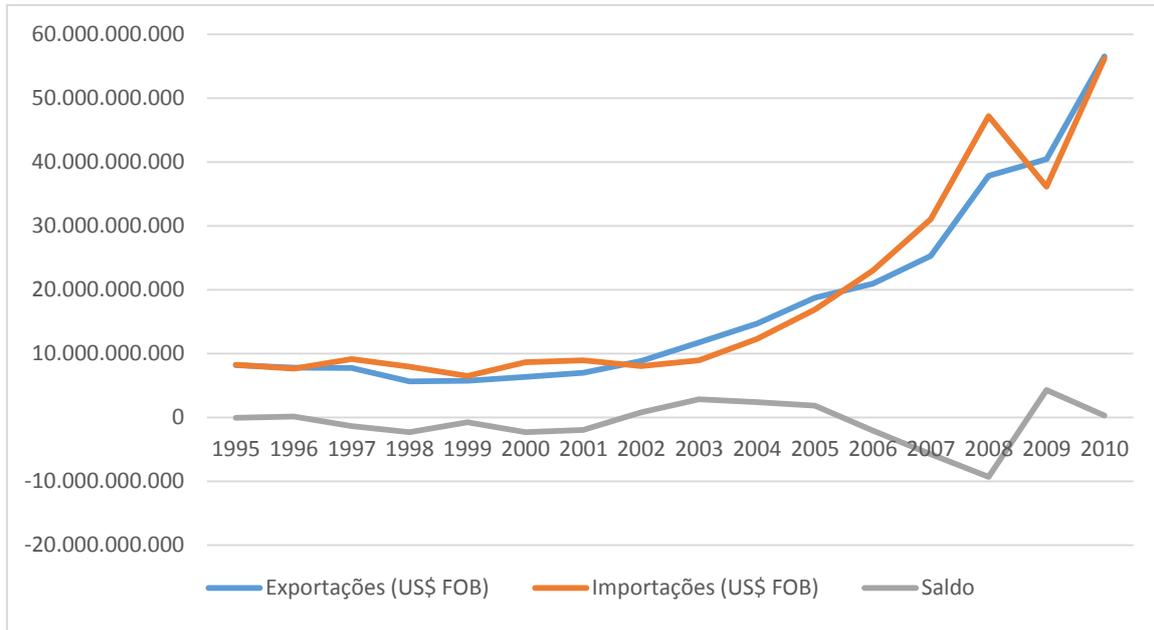
Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

O primeiro aspecto que chama atenção é o aumento da participação da Ásia no fluxo comercial do Brasil, que praticamente dobra no período (passa de 15% para 29%). A região, que em 1997 era a quarta principal parceira comercial do Brasil, passa para a primeira colocação, desbancando os parceiros tradicionais do Brasil: União Europeia, América do Sul e EUA. Este dado, associado à informação do gráfico anterior – que mostrou um aumento de 667% no fluxo comercial entre Brasil e Ásia – mostra claramente o impacto expressivo do “fenômeno China”²³ sobre os dados econômicos brasileiro relativos a este período.

Além da Ásia, África (de 3% para 5%) e Oriente Médio (de 3% para 4%) também registram aumento da participação no comércio brasileiro, ainda que de forma tímida. EUA (queda de 8%) e União Europeia (queda de 7%) são as regiões que mais perderam participação no comércio brasileiro, seguidas da América do Sul, com redução de 5%. Ou seja, verifica-se um movimento de diversificação de parceiras ao longo deste período, com o aumento da participação de países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a incrível escala do crescimento asiático dificulta uma análise mais clara dos dados relativos às demais regiões. Por isso, a partir de agora faz-se uma análise específica de cada uma delas, buscando compreender a sua importância comercial para o Brasil através de outros aspectos, como o volume das trocas comerciais e o tipo de produto comercializado. A análise começa justamente pela Ásia. Os dados do Gráfico 9 - que mostram a evolução da balança comercial brasileira com os países asiáticos - são fortemente influenciados pelo desempenho da China.

²³ Em 2007, a China chegou a crescer 14,7%

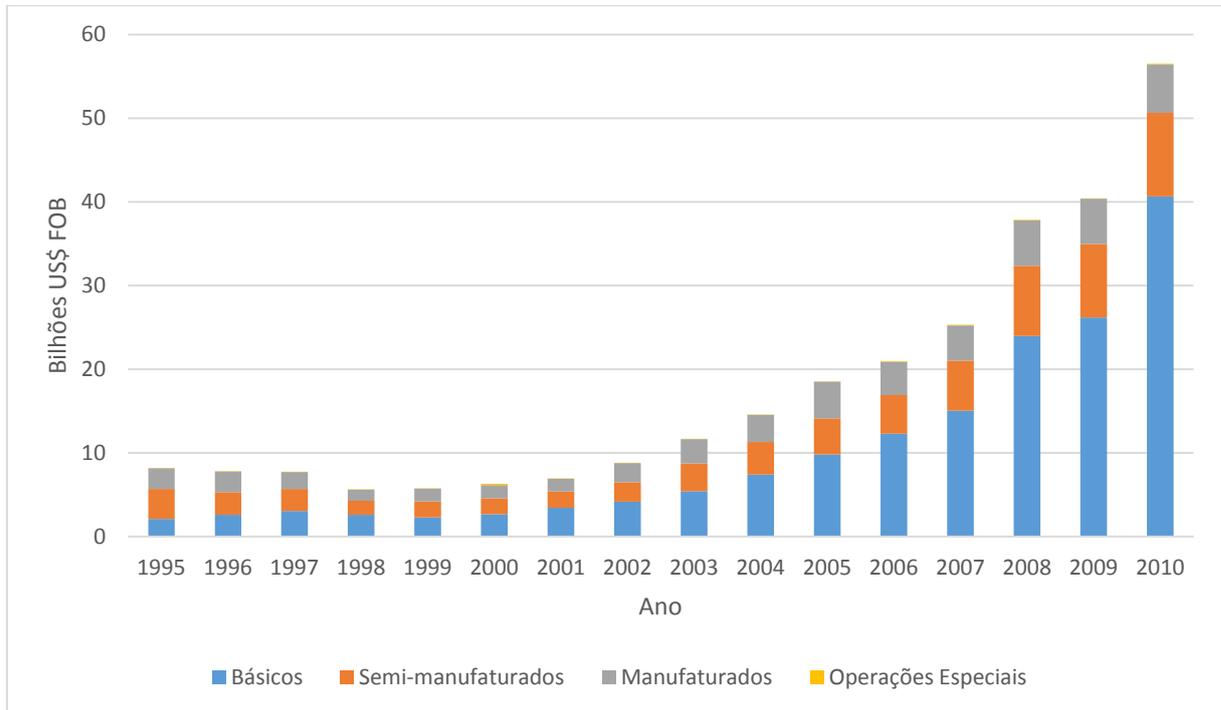
Gráfico 9: Evolução da balança comercial Brasil X Ásia entre 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

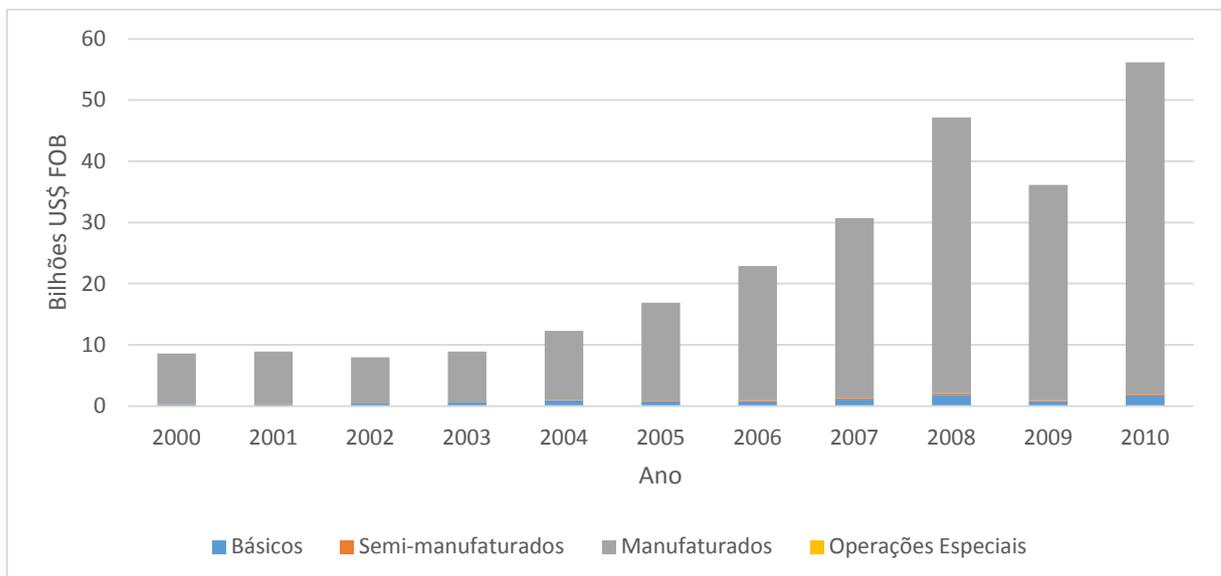
Após manter uma média de volume trocas em torno dos 13-16 bi US\$ FOB entre 1995 e 2000, esse número passou a crescer fortemente a partir de 2001. Em 2009, a China se tornaria o principal parceiro comercial do Brasil, tomando o lugar até então ocupado pelos EUA. O crescimento se dá tanto nas importações como nas exportações. Entre 2001 e 2005 o Brasil consegue manter pequenos superávits, para então acumular déficits crescentes nos três anos seguintes e esboçar uma reação em 2009. O ano de 2010 registrou o auge tanto das exportações como das importações brasileiras para a região: 56,5 bi US\$ FOB e 56,2 bi US\$ FOB, respectivamente. Em função do grande volume de comércio entre os dois países, a Ásia é a região com que o Brasil atingiu seu maior déficit: 19,3 bi US\$ FOB em 2008. Um dos motivos está na pauta de exportações do Brasil, composta principalmente por produtos de baixo valor agregado, como soja e minério de ferro e seus concentrados. Já os produtos importados pelo Brasil são predominantemente manufaturados. É o que revelam os gráficos 10 e 11, que mostram a pauta de exportações e importações do Brasil na sua relação comercial com a Ásia.

Gráfico 10: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Ásia (Exclusive Oriente Médio)



Fonte: elaboração própria com base em BRASIL, 2016d

Gráfico 11: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Ásia (Exclusive Oriente Médio)



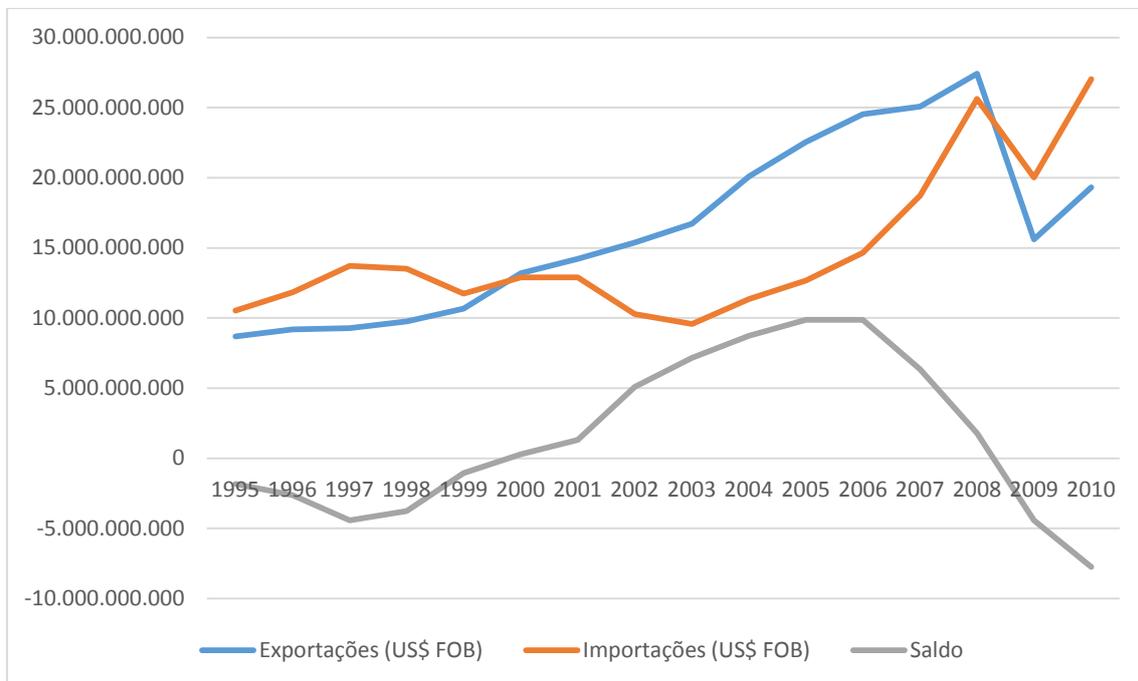
Fonte: elaboração própria com base em BRASIL, 2016d

Os Gráficos 10 e 11 mostram que tanto a exportação de itens básicos brasileiros como a importação de produtos industrializados (semi + manufaturados) asiáticos cresceram entre 2000 e 2010. O primeiro passou de US\$ 2,6 bi em 1995 para US\$ 40,6 bi em 2010. O segundo saltou de US\$ 8,2 bi em 2000 para US\$ 54,1

bi em 2010. Os dados explicam a inversão da balança comercial brasileira com a Ásia a partir de 2005, já mostrada no Gráfico 9. Ao mesmo tempo, corroboram com a hipótese de que houve uma ampliação das relações comerciais brasileiras ao longo do governo Lula, fortemente influenciadas pelo fenômeno do crescimento da economia chinesa.

Situação bem diferente pode ser verificada na balança comercial com os Estados Unidos (Gráfico 12), em que o Brasil sai de uma situação de déficits contínuos nos anos 1990 para superávits crescentes nos anos 2000.

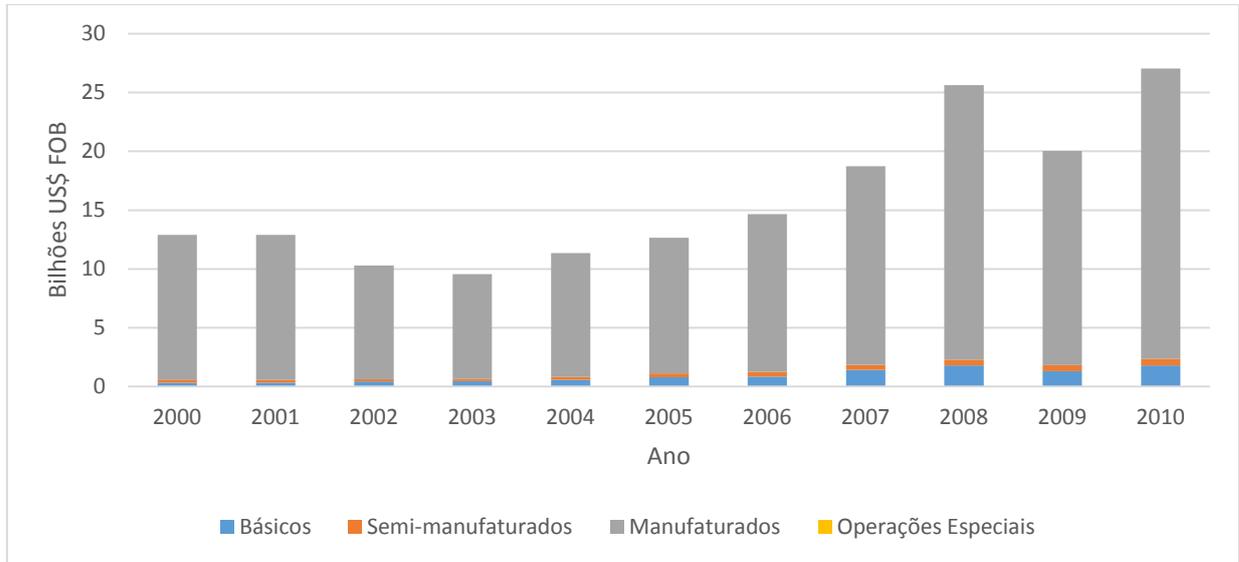
Gráfico 12: Evolução da balança comercial Brasil X EUA entre 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Percebe-se que a curva do saldo comercial chega ao seu ápice em 2005/2006, com um superávit de 9,8 bi US\$ FOB. A partir de então, a curva sofre uma inflexão, para se transformar em déficit após a crise de 2008. Esta mudança ocorre principalmente em função do aumento das importações brasileiras, que são compostas predominantemente por produtos manufaturados, como mostra o gráfico 13:

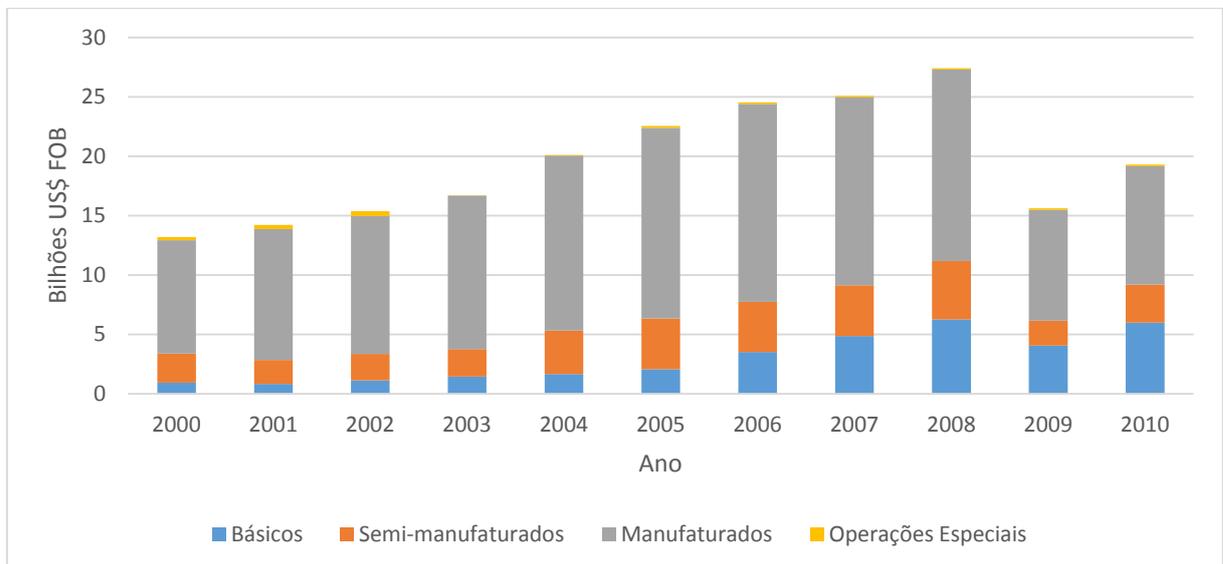
Gráfico 13: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Estados Unidos



Fonte: elaboração própria com base em BRASIL, 2016d

Ainda assim, o maior déficit registrado com os EUA, em 2010, não passa dos 7,7 bi US\$ FOB. Bem menor do que os 19,3 bi US\$ FOB registrados com a Ásia em 2008. Uma das explicações está na pauta de exportações do Brasil para a economia norte-americana, que é mais diversificada e tem maior valor agregado:

Gráfico 14: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Estados Unidos



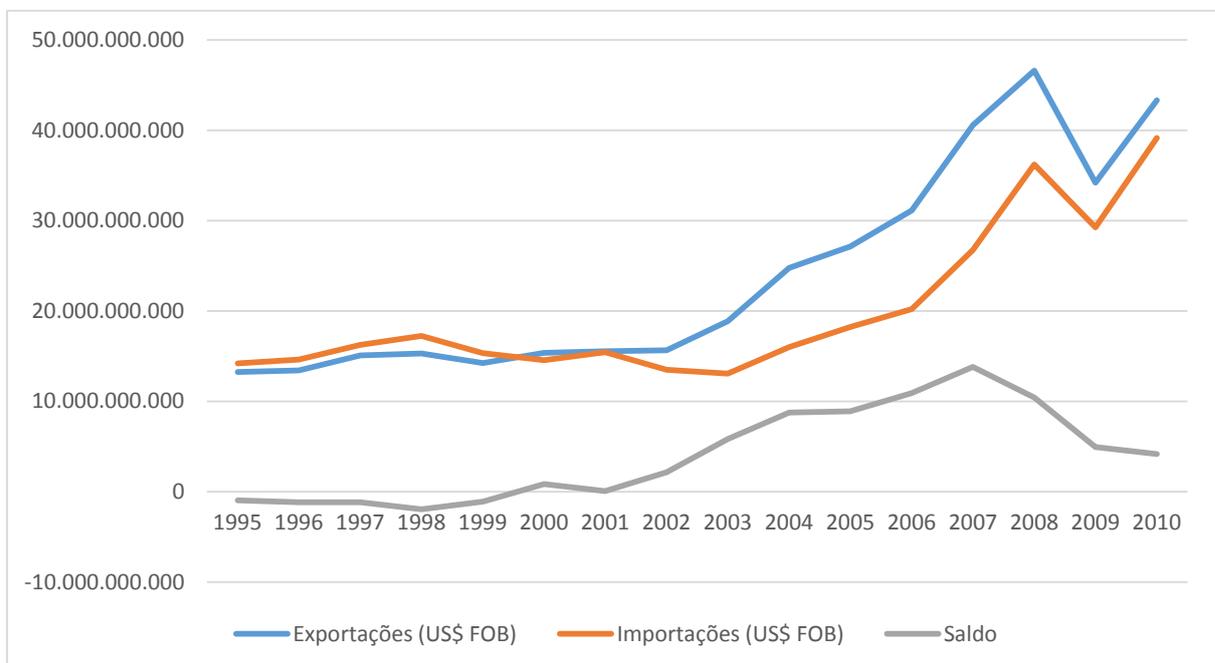
Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Ao contrário do que acontece com a Ásia, a maioria dos produtos exportados pelo Brasil aos Estados Unidos são semimanufaturados ou manufaturados. Ou seja, apesar de terem sido ultrapassados pela China como maior parceiro comercial do Brasil, os Estados Unidos continuam tendo grande importância na economia

brasileira. Além do grande valor total dos produtos comercializados (US\$ 40,6 bi em 2010), este país oferece termos de troca menos desfavoráveis ao Brasil na comparação com o país asiático.

Um fenômeno semelhante pode ser observado na balança comercial do Brasil com a União Europeia - revelada no Gráfico 15. Novamente, os dados demonstram um processo de intensificação das relações comerciais nos anos 2000. O saldo comercial, caracterizado por pequenos déficits nos anos 1990, passa a registrar crescentes superávits a partir de 2001. As exportações brasileiras saem de uma média de 14 bi US\$ FOB para valores que ultrapassam os 40 bi US\$ FOB. As importações também crescem, porém em um ritmo mais lento, o que garante um superávit que chega aos 13,8 bi US\$ FOB em 2007. A crise de 2008 gera uma queda tanto das exportações como das importações. A retomada se dá em 2009, porém com uma redução no superávit brasileiro. Neste sentido, a evolução da curva do saldo comercial é muito semelhante àquela verificada na balança com os EUA, porém com valores mais expressivos.

Gráfico 15: Evolução da balança comercial Brasil X União Europeia entre 1995-2010

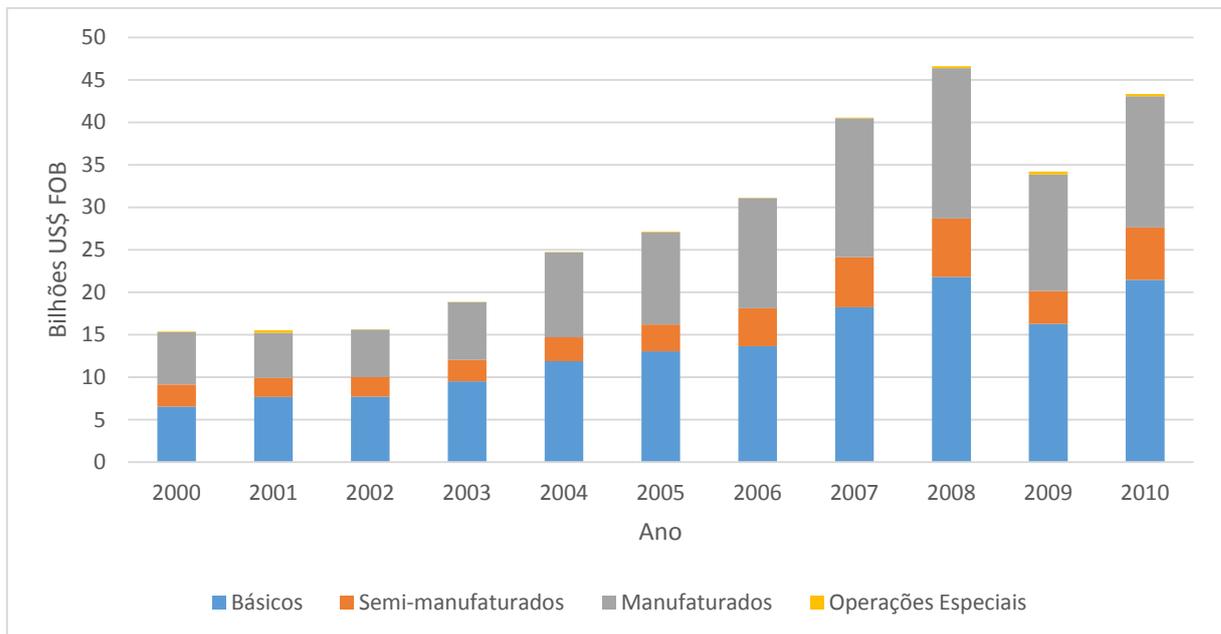


Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Verifica-se que a União Europeia constitui um importante parceiro comercial do Brasil em volume de negócios. Essa importância aumenta ao se observarem os dados dos próximos Gráficos (16 e 17), que mostram o valor agregado destas trocas

comerciais. Assim como observado em relação aos EUA, o Brasil detém uma pauta de exportações onde predominam os produtos industrializados (semi + manufaturados). Houve apenas um ano, ao longo dos anos 2000, em que o valor de produtos básicos exportados superou aquele dos produtos industrializados. Foi em 2003, quando os produtos primários chegaram a US\$ 9,5 bi, pouco acima dos US\$ 9,3 bi obtidos pelos industrializados. A pauta de exportações brasileiras para a União Europeia pode ser melhor observada no Gráfico 16:

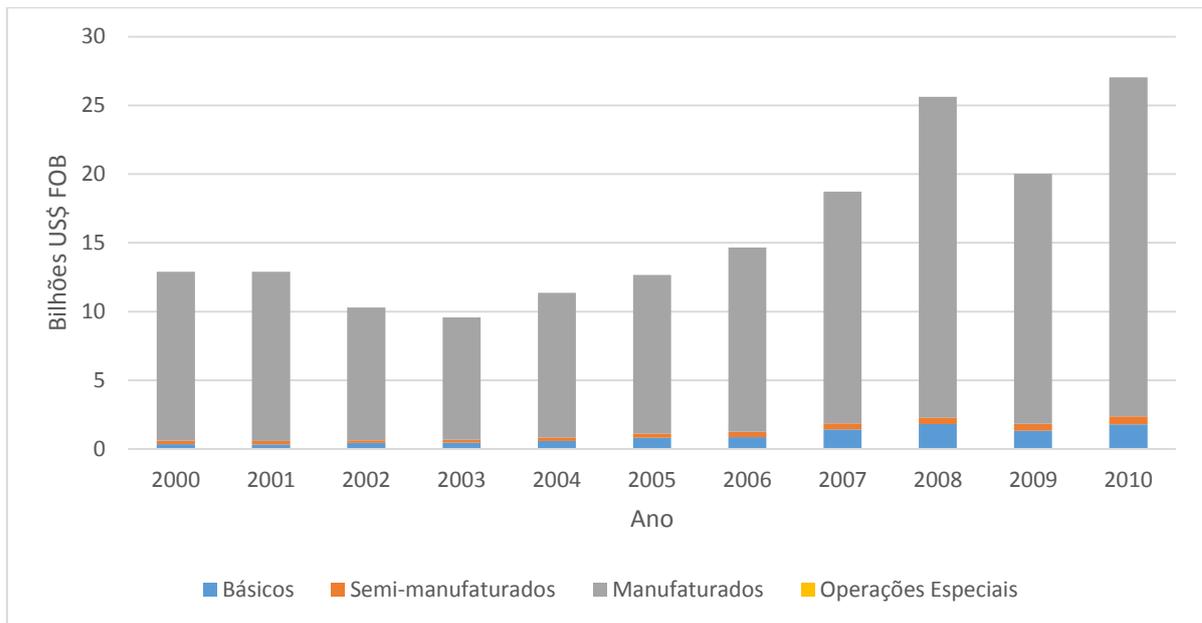
Gráfico 16: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: União Europeia



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

No que diz respeito aos produtos importados da União Europeia, no entanto, o Brasil mantém o perfil observado na relação com Ásia e EUA. A maioria dos produtos é de maior valor agregado, como mostra o Gráfico 17.

Gráfico 17: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: União Europeia

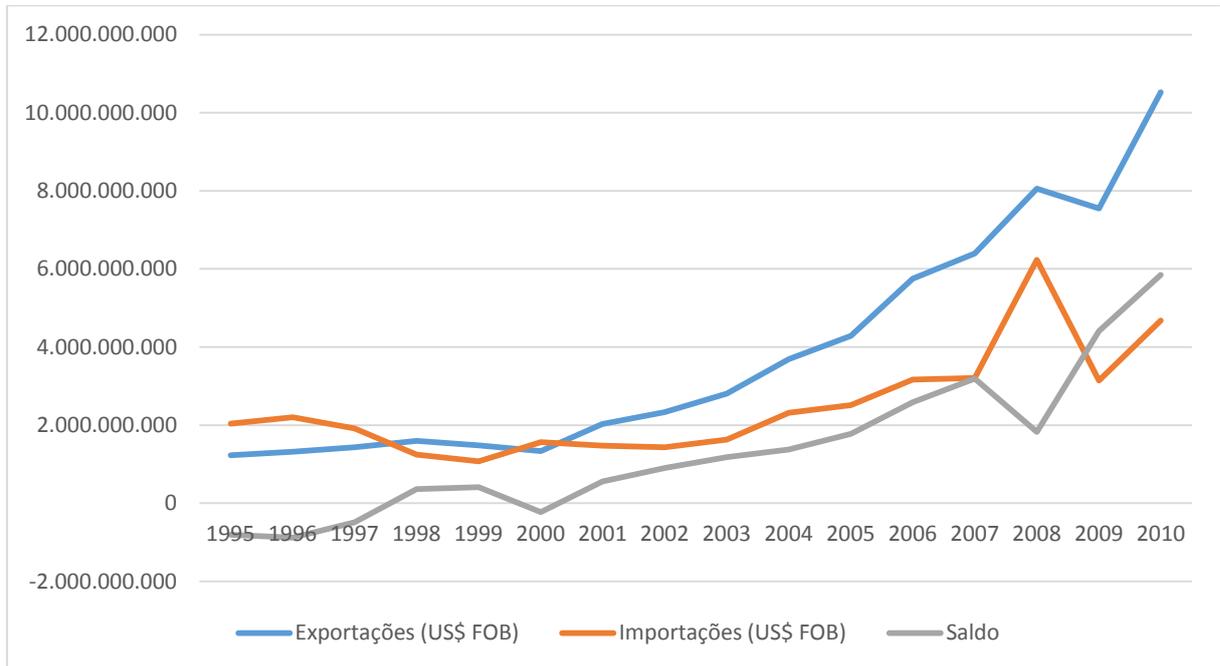


Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

A partir destes dados constata-se que, independentemente da busca por novos mercados durante o governo Lula, EUA e União Europeia continuaram a ocupar uma posição relevante para a economia brasileira. A principal vantagem destes países - em comparação com o mercado asiático - é a sua capacidade de absorver não apenas itens básicos, mas também produtos industrializados do Brasil.

O Gráfico 18 revela uma situação bem diferente daquela observada até aqui. Trata-se da evolução das relações comerciais entre Brasil e Oriente Médio, que é extremamente positiva para o Brasil. Isso porque o País sai de uma situação marcada por déficits ou pequenos superávits – até o ano 2000 – para uma situação de crescentes superávits a partir de 2001. A única inflexão neste processo acontece no contexto da crise de 2008, para se recuperar logo no ano seguinte, e atingir o maior superávit da série em 2010: 5,8 bi US\$ FOB.

Gráfico18: Evolução da balança comercial Brasil X Oriente Médio entre 1995-2010

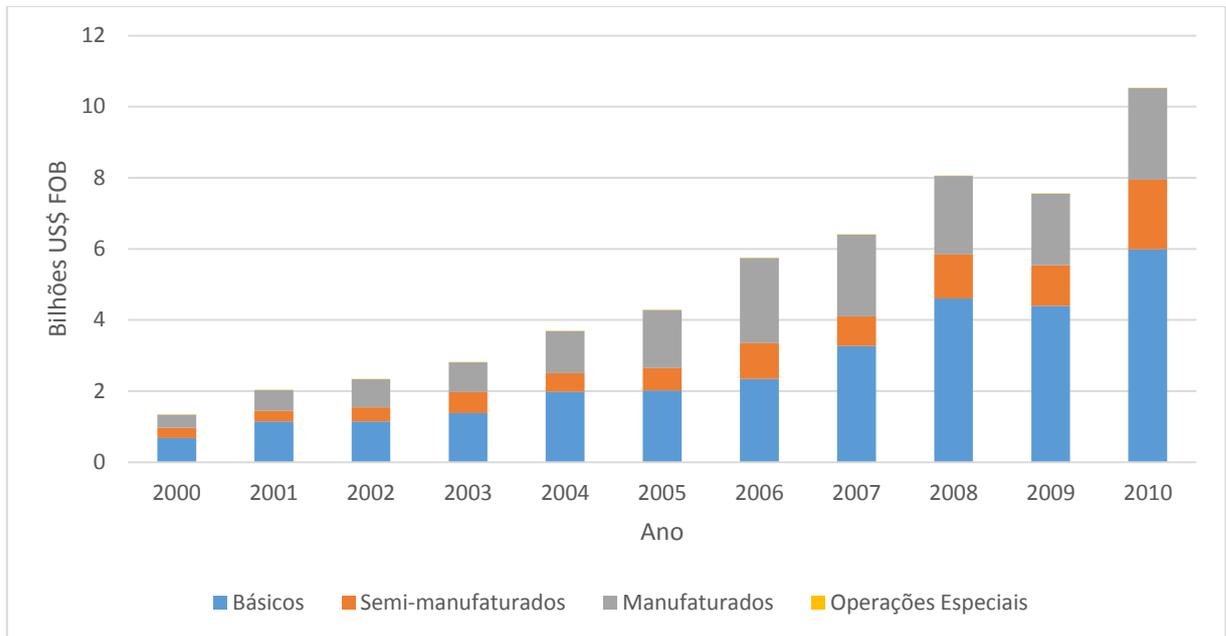


Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Apesar de o volume de negócios com esta região ser bem menos expressivo do que o registrado com a Ásia e os EUA, o saldo entre importações e exportações é igualmente relevante. O maior superávit obtido pelo Brasil em relação ao Oriente Médio foi de 5,8 US\$ FOB, em 2010. O número é maior do que os 4,2 US\$ FOB registrados no auge do superávit brasileiro em relação à Ásia (2009). O superávit com o Oriente Médio também não está muito distante daquele registrado com os EUA em 2005/2006, de 9,8 US\$ FOB.

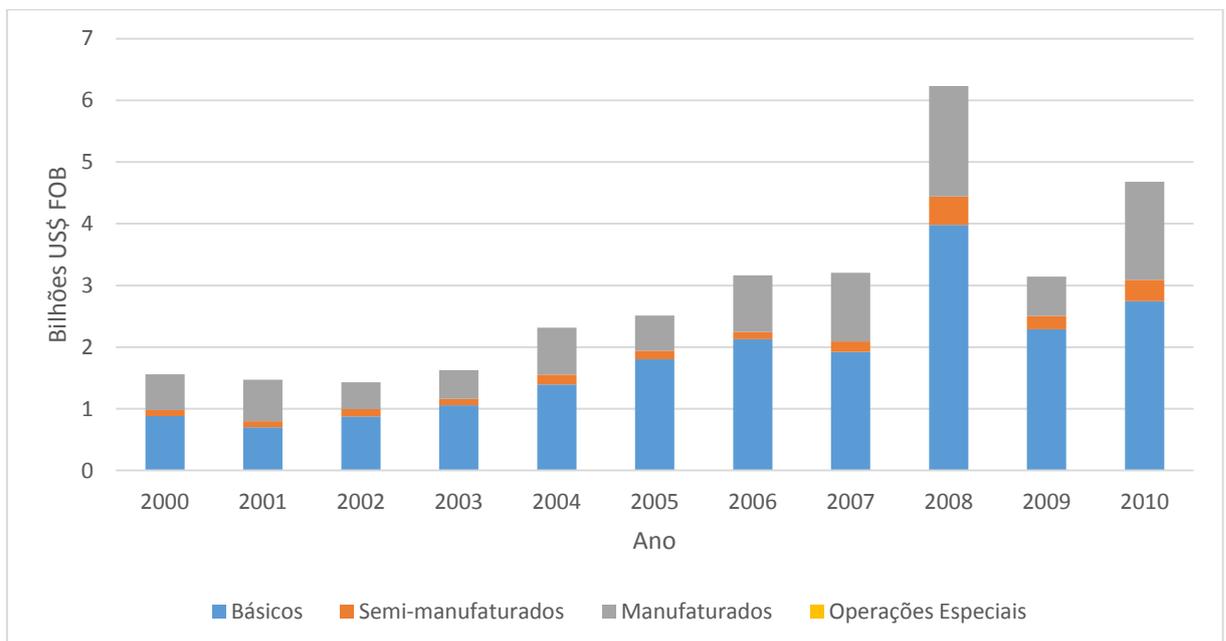
Dois fatores merecem ser destacados em relação ao Oriente Médio. O primeiro é a intensificação das relações comerciais com essa região a partir dos anos 2000, o que é resultado da busca de novas parcerias no cenário internacional durante o governo Lula, característica da “autonomia pela diversificação”. Este fenômeno já havia sido verificado na análise das viagens presidências dos governos FHC e Lula. Enquanto Fernando Henrique não foi nenhuma vez ao Oriente Médio ao longo dos oito anos de governo, Lula passou 23 dias na região. Outro ponto importante é o tipo de produtos que compõe a pauta comercial do Brasil com a estes países. Trata-se de uma relação comercial mais equilibrada em termos do valor agregado dos produtos comercializados, como mostram os gráficos 19 e 20:

Gráfico 19: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Oriente Médio



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Gráfico 20: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Oriente Médio



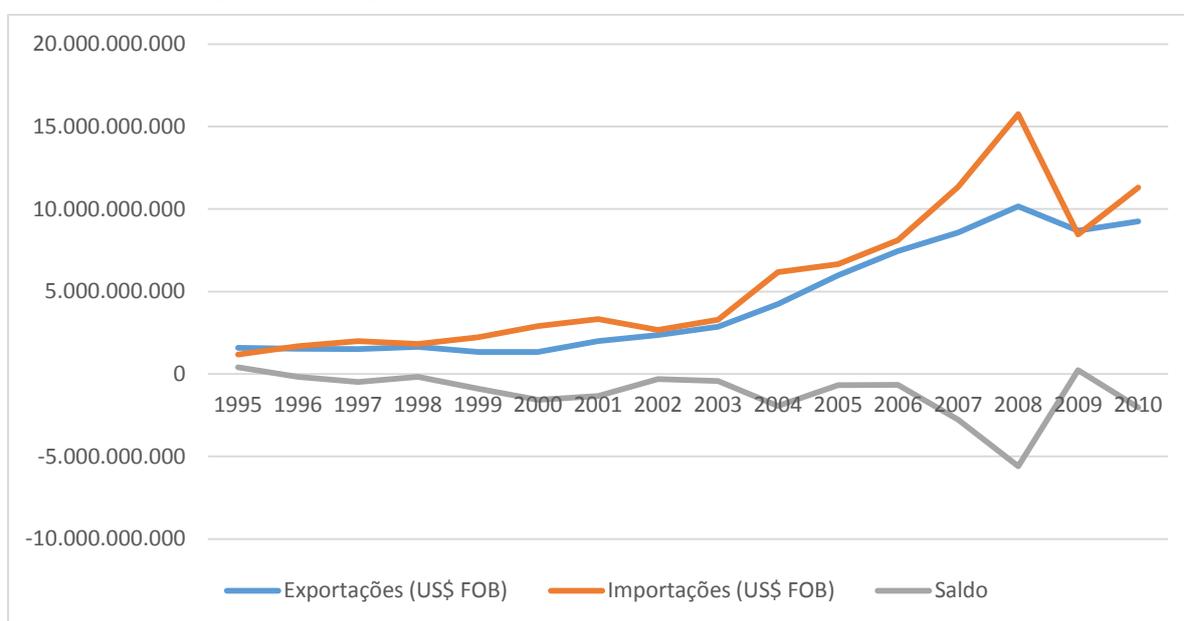
Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Tanto as exportações quanto as importações brasileiras são compostas principalmente por produtos básicos. Os principais produtos exportados pelo Brasil para o Oriente Médio são: carne de frango congelada, minério de ferro e seus concentrados e milho em grãos. Já o principal produto importado pelo Brasil é o petróleo (BRASIL, 2016d). Ao mesmo tempo, ambas economias conseguem trocar produtos semimanufaturados e manufaturados, que tem maior valor agregado. Ou

seja, apesar de ser um parceiro comercial menos relevante em termos de volume de negócios, o Oriente Médio se torna um parceiro muito atrativo para o Brasil ao estabelecer uma relação de troca mais vantajosa ao desenvolvimento de outros setores da economia brasileira, fora do segmento das *commodities*. Neste sentido, verifica-se que o esforço da aproximação do Brasil com esta região do mundo empreendido pelo governo Lula de fato resultou em ganhos econômicos concretos para o País.

O Gráfico 21, que mostra a balança comercial do Brasil com a África, revela mais uma dinâmica interessante.

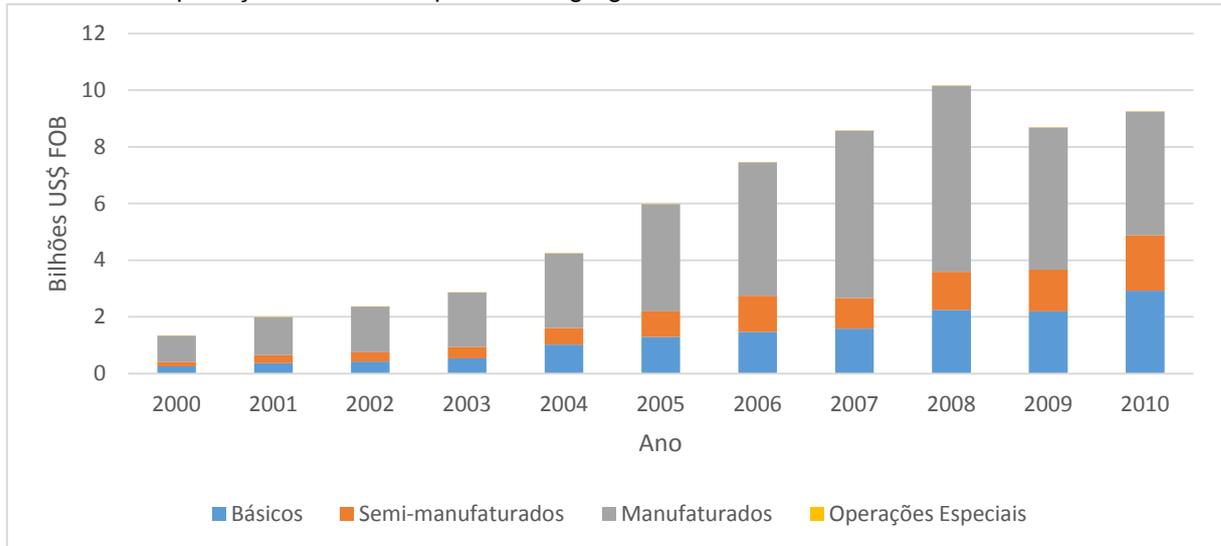
Gráfico 21: Evolução da balança comercial Brasil X África entre 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

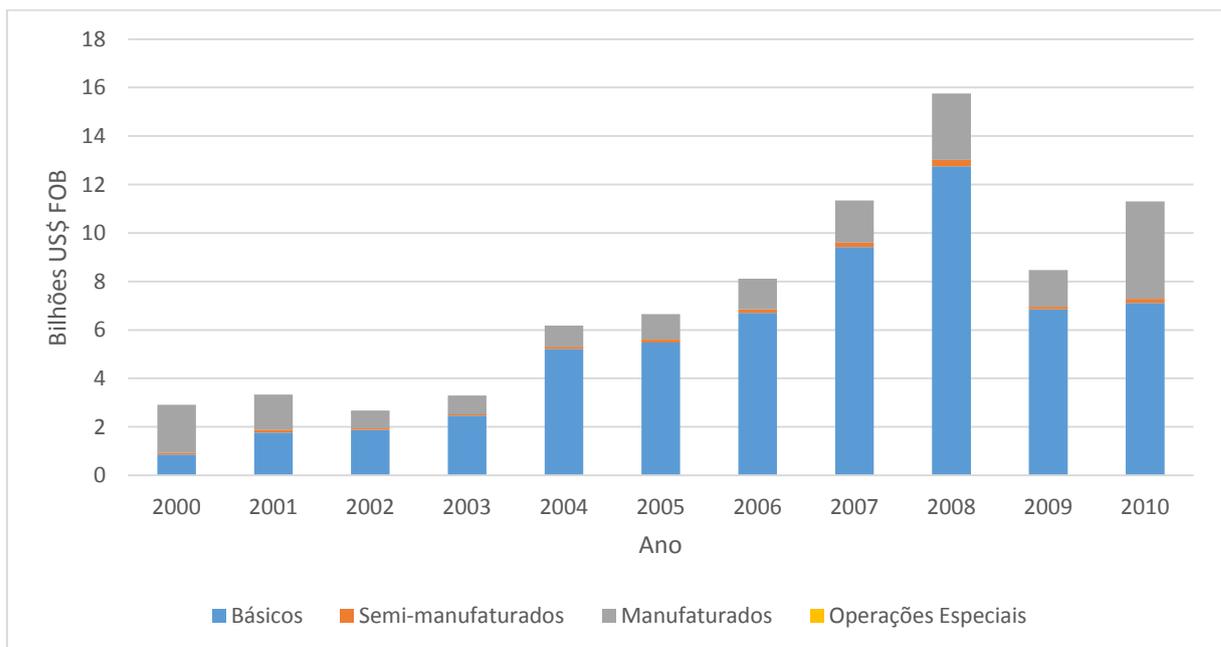
O gráfico revela a intensificação das relações comerciais ao longo de todo o período analisado, com um impulso maior a partir dos anos 2000. Ao mesmo tempo, o Brasil sai de uma situação de pequeno superávit, em 1995, para registrar contínuos déficits a partir de 1996. Apesar de frequentes, estes déficits são pouco expressivos, não passando dos 2,7 bi US\$ FOB ao longo dos anos 2000. A exceção é durante a crise de 2008, quando ele atinge 5,5 bi US\$ FOB. Para entender melhor esta dinâmica, precisamos analisar os tipos de produtos comercializados, conforme disposto nos gráficos 22 e 23:

Gráfico 22: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: África



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Gráfico 23: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: África



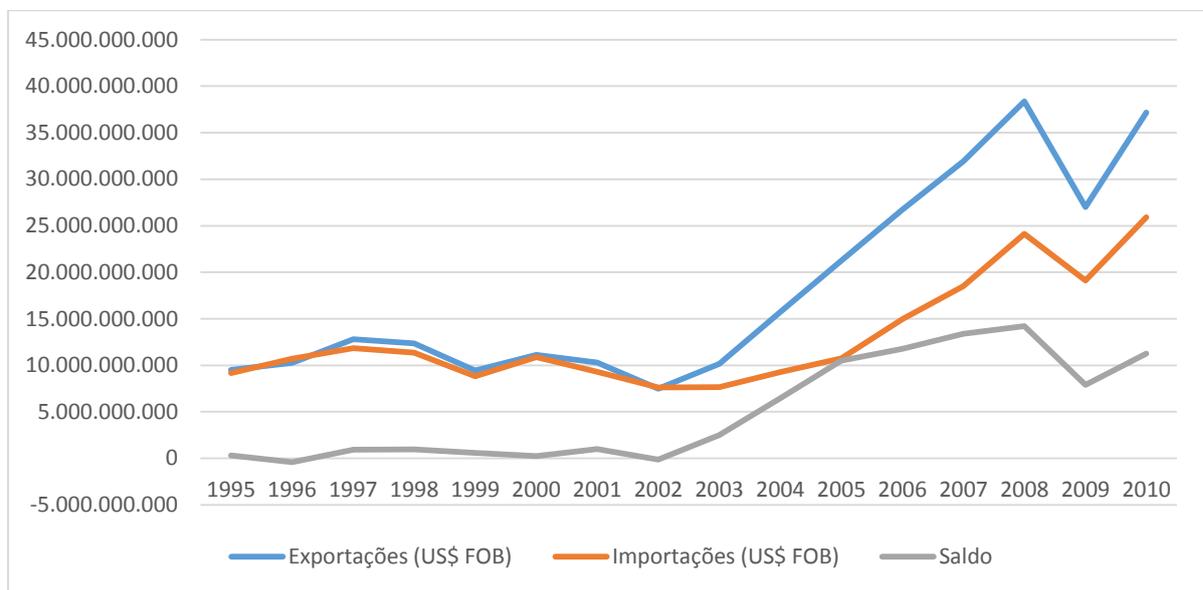
Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Os Gráficos 22 e 23 demonstram claramente por que a África é um parceiro estratégico para o Brasil, apesar de apresentar resultados negativos em relação ao saldo comercial. O Brasil consegue estabelecer com esta região uma dinâmica semelhante àquela que a Ásia estabelece com o Brasil: vender produtos de alto valor agregado e comprar produtos de baixo valor agregado – no caso o petróleo. Em 2008, ano em que estouro a crise econômica, o Brasil exportava US\$ 7,9 bi em produtos industrializados para África. No mesmo ano, o País importava apenas US\$

3 bi em produtos africanos industrializados. Assim como com o Oriente Médio, a intensificação das relações comerciais com a África é fruto da tentativa de diversificação de parcerias empreendida pelo governo brasileiro. A análise das viagens internacionais mostrou que a África passou a ganhar espaço na agenda presidencial brasileira de maneira tímida no final do governo FHC, e de forma mais incisiva a partir do governo Lula.

Por fim, o Gráfico 24 revela a evolução das relações comerciais entre o Brasil e os países da América do Sul:

Gráfico 24: Evolução da balança comercial Brasil X América do Sul entre 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

A América do Sul aparece como o terceiro parceiro mais importante do Brasil em volume de negócios, atrás apenas da Ásia e da UE. Mais uma vez, constata-se a intensificação das relações comerciais a partir dos anos 2000, mais especificamente de 2002. Tanto as exportações como as importações registram contínuo crescimento. Como as exportações crescem a um nível mais alto, o Brasil conquista contínuos superávits, que giram entre 10 e 13 bi US\$ FOB a partir de 2005, para chegar ao auge de 14,2 bi US\$ FOB em 2008. Trata-se do maior superávit entre as regiões analisadas. A principal explicação está na pauta das exportações brasileiras, formada principalmente por produtos manufaturados, como mostra o Gráfico 25:

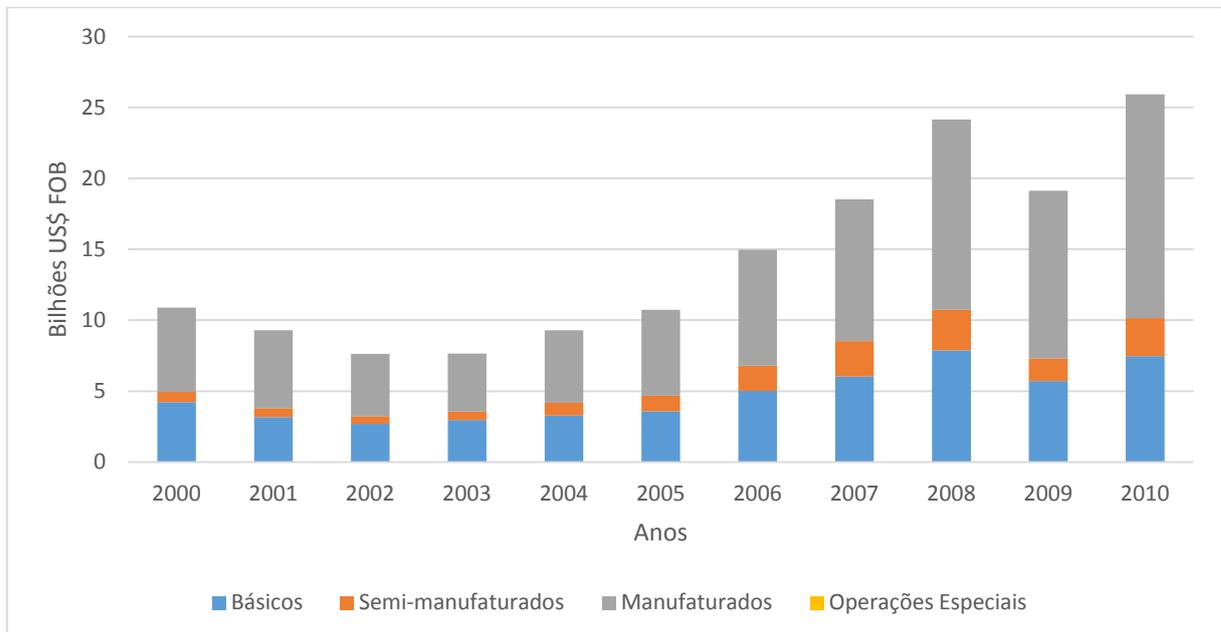
Gráfico 25: Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: América do Sul



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

As mercadorias importadas pelo Brasil vão desde produtos primários até semimanufaturados e manufaturados, como mostra o Gráfico 26. Ainda assim, a relação comercial pende a favor do Brasil, tanto pelo volume como pelo valor agregado das suas exportações para os países da região.

Gráfico 26: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: América do Sul



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

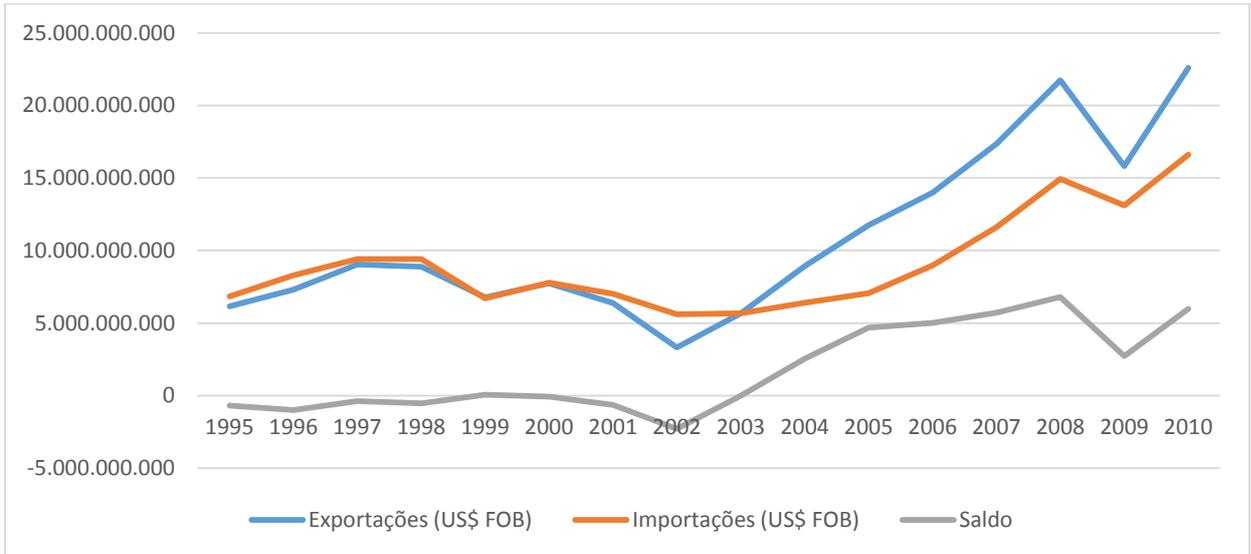
A análise dos dados relativos às balanças comerciais do Brasil mostram que de fato houve uma intensificação das relações comerciais brasileiras a partir dos anos 2000. Isso vale para todas as regiões analisadas, porém algumas especificidades chamam atenção:

- a) a Ásia é a região que registra o maior volume de negócios com o Brasil. Porém os termos de troca não são favoráveis à economia brasileira, que importa produtos manufaturados e exporta produtos primários;
- b) apesar da busca por novo parceiros, EUA e União Europeia continuam tendo papel importante na economia brasileira, seja pela obtenção de superávits como pela capacidade de absorver produtos industrializados brasileiros;
- c) África e Oriente Médio despontam como importantes exportadores de petróleo e compradores de produtos industrializados brasileiros;
- d) a América do Sul é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil – atrás da Ásia e Europa – com a vantagem de o Brasil exportar principalmente produtos de alto valor agregado.

4.2.2 Balança comercial brasileira com os países da América do Sul

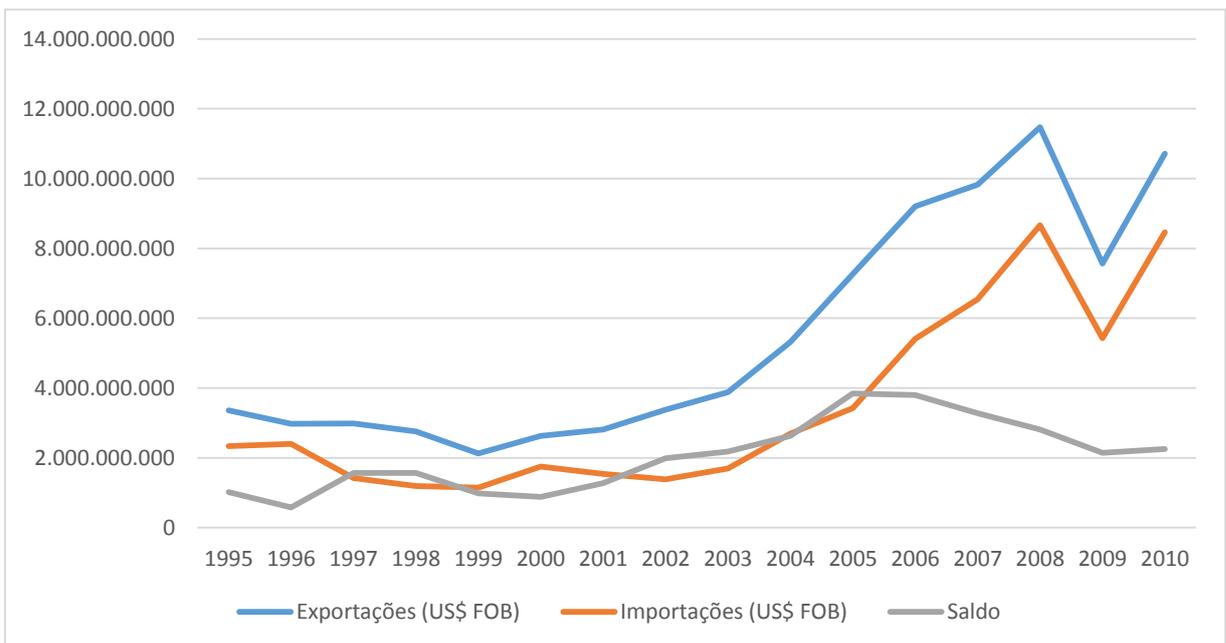
Após analisar a evolução das relações comerciais do Brasil com diversas regiões do mundo, a análise se volta para a América do Sul. O objetivo é compreender a importância relativa do Mercosul dentro do continente e destacar os países com os quais o Brasil mais fortaleceu suas relações comerciais entre 1995 e 2010. Primeiramente, cabe retomar a análise comparativa dos dados dispostos a seguir, que tratam respectivamente das relações do Brasil com o Mercosul (Gráfico 27) e com a América do Sul (exceto o Mercosul, Gráfico 28):

Gráfico 27: Evolução da Balança comercial Brasil X Mercosul 1995-2010



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Gráfico 28: Evolução da balança comercial Brasil X América do Sul (exceto Mercosul) entre 1995-2010



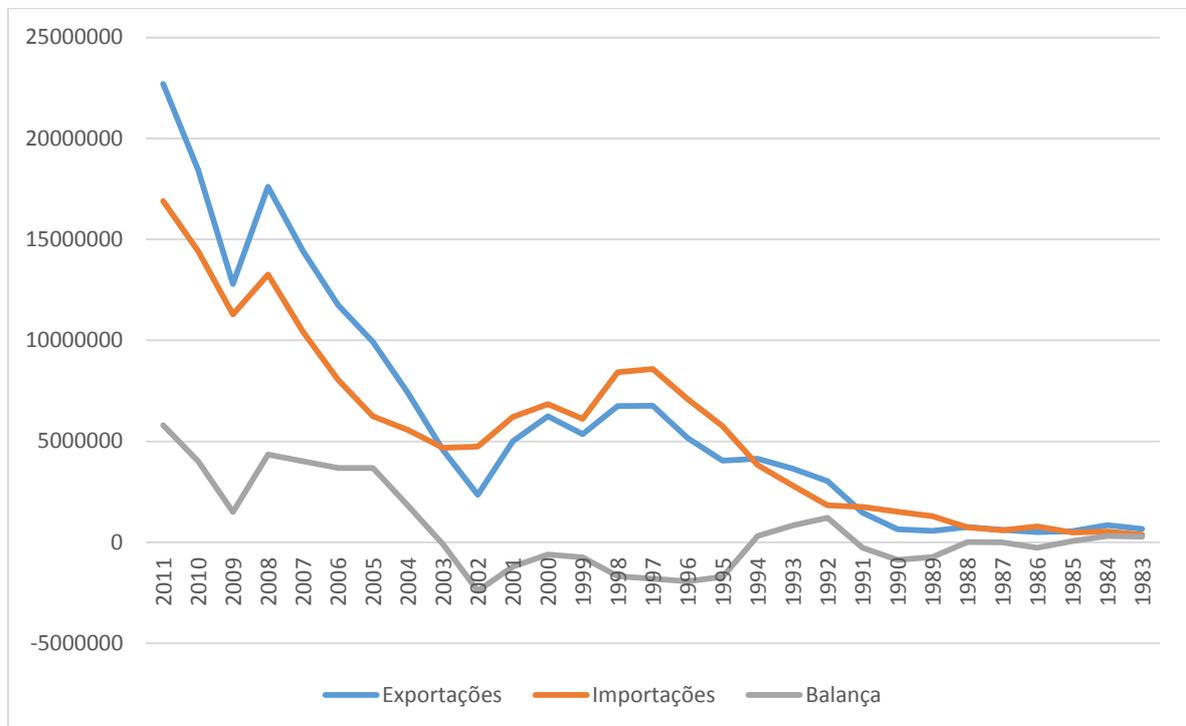
Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Os Gráficos 27 e 28 revelam a mesma dinâmica de intensificação das relações comerciais a partir dos anos 2000, com a obtenção de crescentes superávits pelo Brasil. Em ambos casos esta trajetória sofre uma inflexão em função da crise de 2008, para em seguida esboçar uma reação. No caso do Mercosul, o Brasil sai de uma situação predominante deficitária nos anos 1990 para outra predominante superavitária. Chama a atenção a forte escalada das exportações

brasileiras após a crise do final de década de 1990, que saltam de US\$ 2,1 bi em 1999 para US\$ 11,4 bi em 2008. Desta forma, ficam evidentes os resultados positivos do Mercosul para a economia brasileira. O Gráfico 28 mostra que o Brasil já tinha uma situação superavitária com os demais países da América do Sul na década de 1990, que é incrementada nos anos 2000.

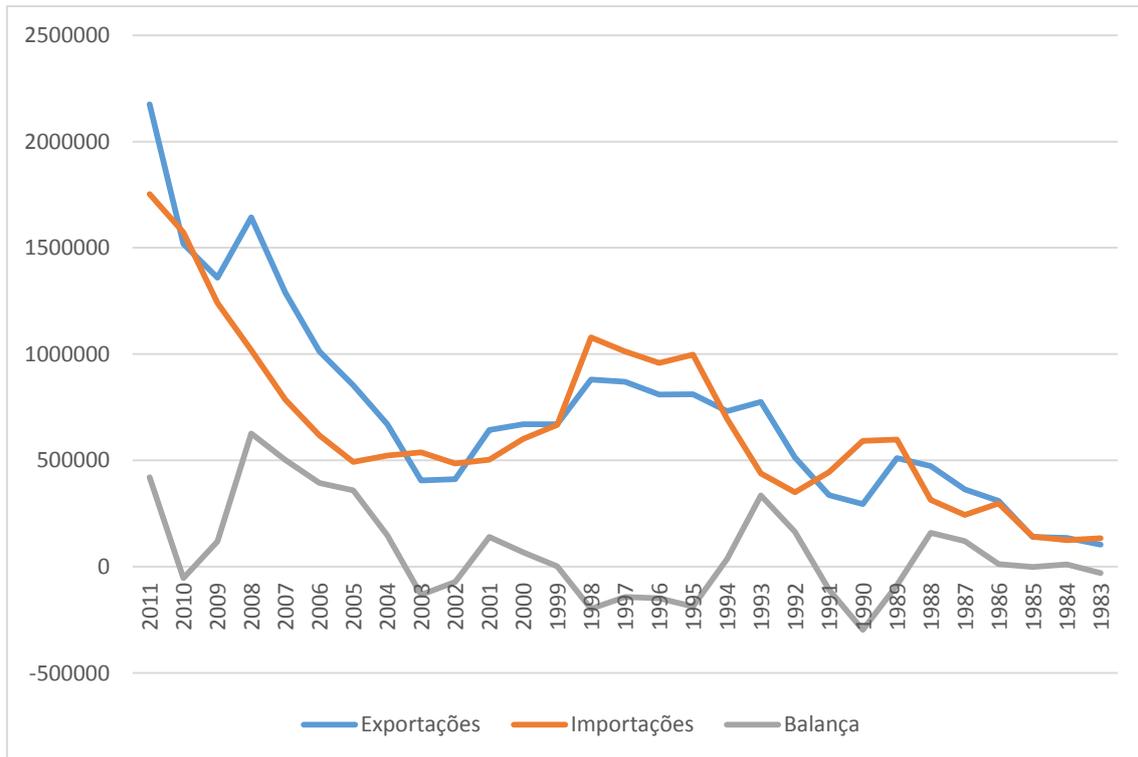
Para entender melhor o impacto do Mercosul será analisada a seguir a relação do Brasil com cada um dos países do bloco, em uma série temporal maior. Os dados estão dispostos nos gráficos a seguir (29, 30 e 31):

Gráfico 29: Evolução da balança comercial Brasil X Argentina entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



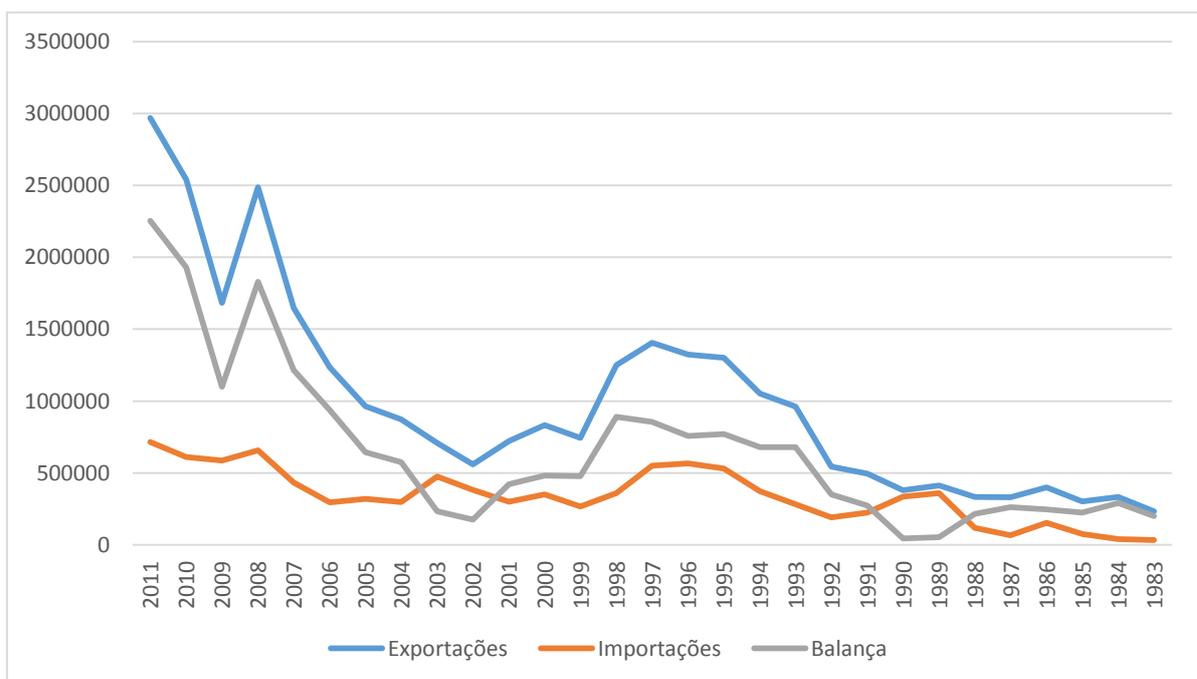
Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

Gráfico 30: Evolução da balança comercial Brasil X Uruguai entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

Gráfico 31: Evolução da balança comercial Brasil X Paraguai entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

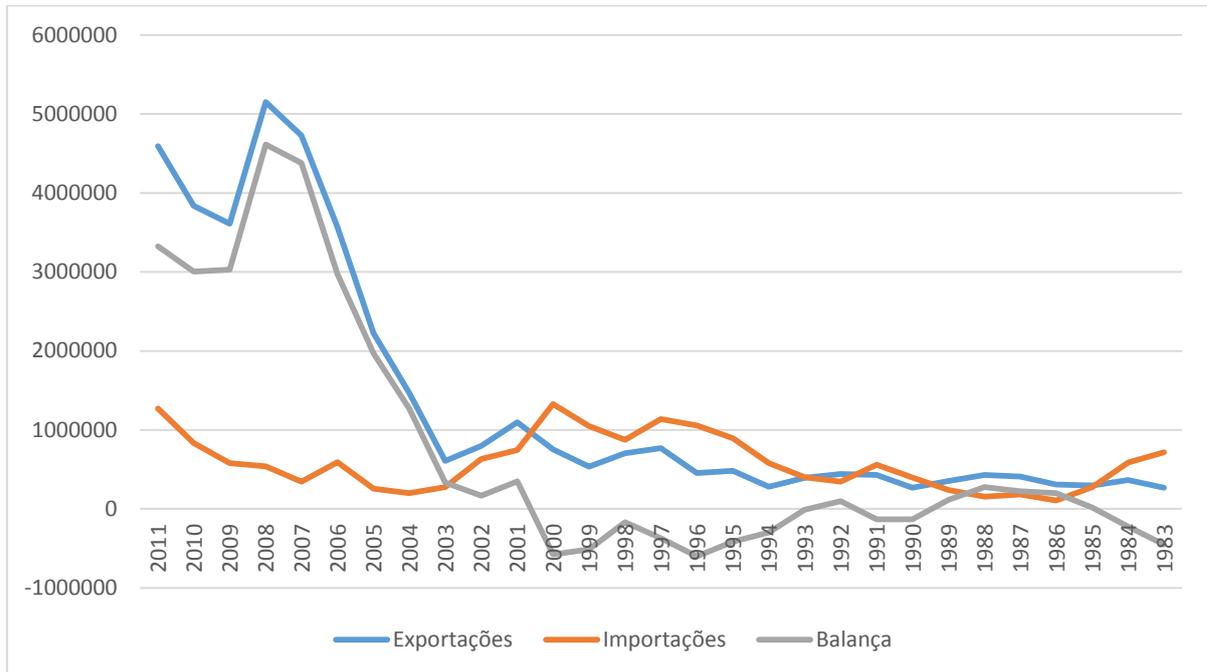
A análise dos Gráficos 29, 30 e 31 revela uma dinâmica interessante, caracterizada por:

- a) a intensificação das trocas comerciais a partir do início da década de 1990;
- b) as trocas atingem um pico em 1998, para então regredirem no contexto da crise de 1999;
- c) a retomada acontece a partir de 2002/2003, tendo como principais características a intensidade do crescimento do volume de comércio e os crescentes superávits brasileiros.

Este cenário revela o sucesso do Mercosul no sentido de aumentar a integração comercial na região na década de 1990. Este processo é interrompido pela crise de 1999 para ser retomada nos anos 2000 sob condições mais favoráveis à economia brasileira. As relações com a Argentina e o Uruguai, que costumavam ser deficitárias, tornam-se crescentemente superavitárias. No caso do Paraguai, com quem o Brasil já matinha um saldo predominantemente positivo nos anos 1990, este superávit se acentua a partir de 2003.

A seguir vamos analisar as relações comerciais do Brasil com os demais parceiros da América do Sul, com foco naqueles com os quais o País estabelece maiores relações comerciais: Chile, Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador. O primeiro gráfico diz respeito às trocas comerciais com a Venezuela.

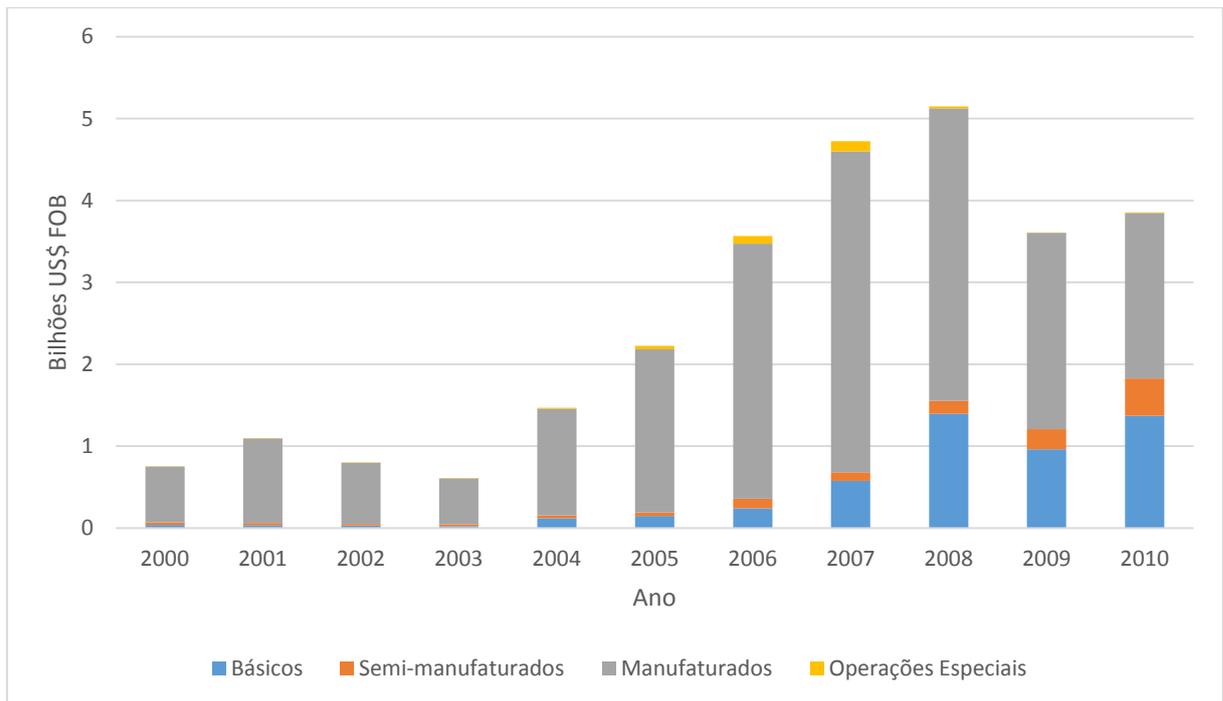
Gráfico 32 - Evolução da balança comercial Brasil X Venezuela entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

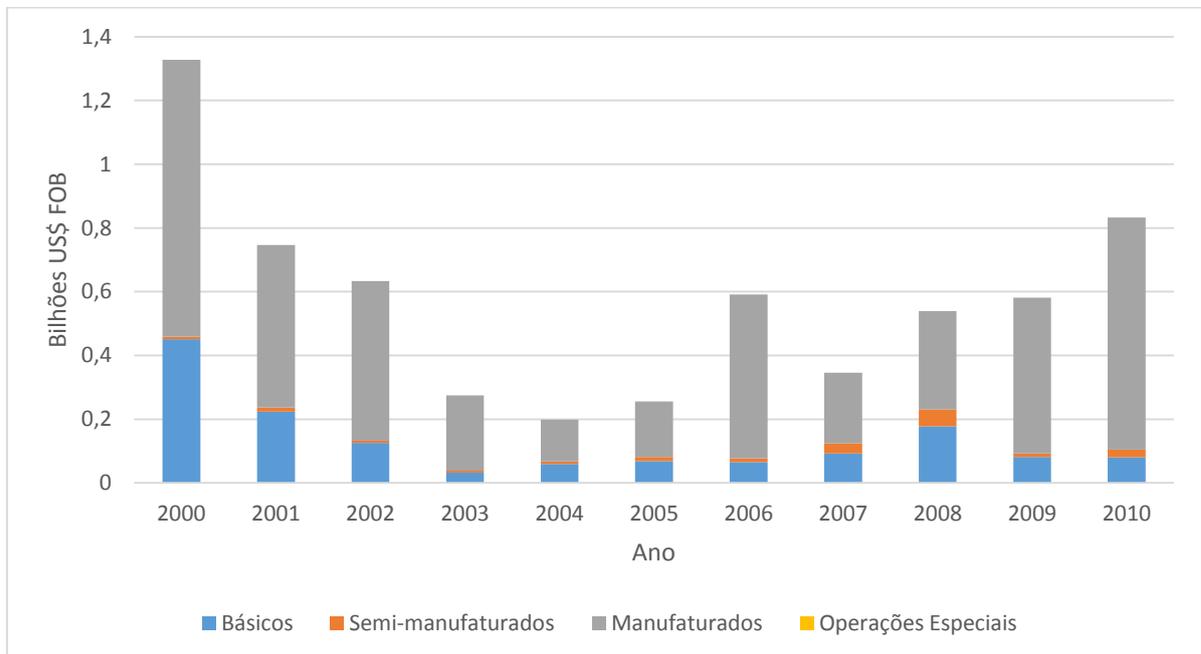
Como a comparação com os gráficos seguintes vai demonstrar, a Venezuela é o país que registrava o menor volume de comércio com o Brasil na década de 1990. Esta situação muda bruscamente a partir de 2003, quando as exportações brasileiras para a Venezuela passam a crescer ano a ano. As importações brasileiras crescem a um ritmo mais lento, o que permite ao Brasil construir um superávit maior do que aquele obtido com os demais países sul-americanos: de 46 bi US\$ FOB. Os gráficos 33 e 34 revelam que este superávit se deve ao volume e não ao tipo de produto exportado por cada país, já que o Brasil tanto exporta como importa produtos de alto valor agregado (a maior parcela das importações brasileiras diz respeito a derivados do petróleo).

Gráfico 33 -Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Venezuela



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Gráfico 34: Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Venezuela

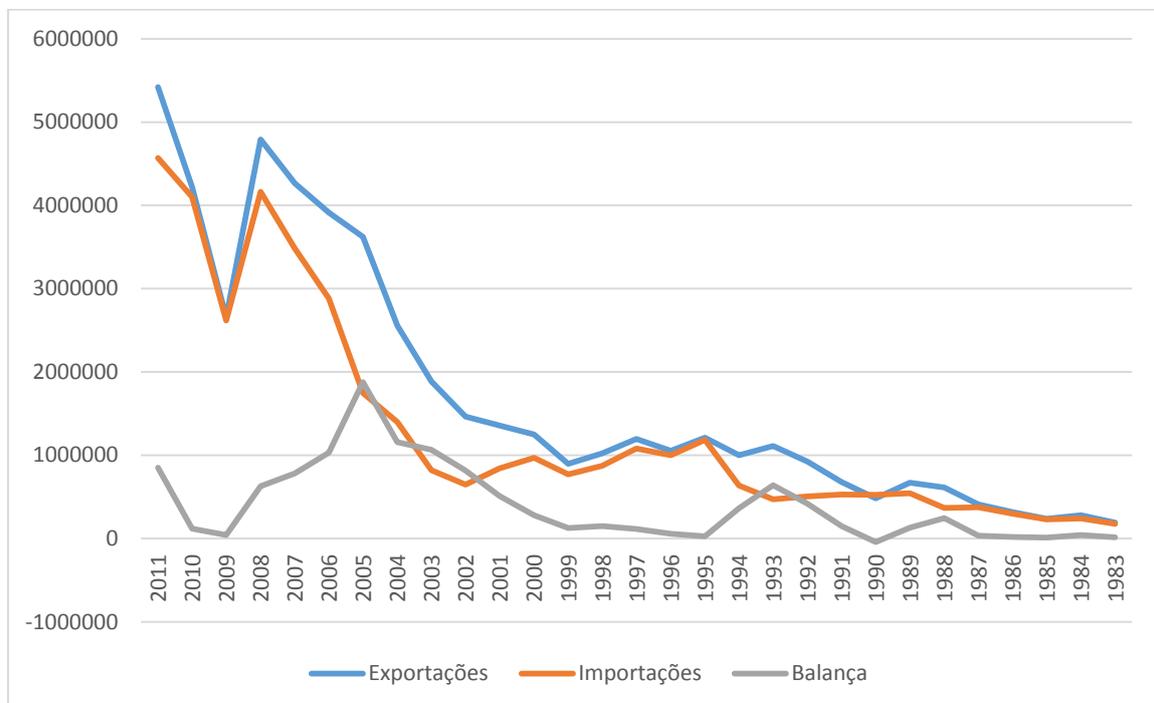


Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Importante lembrar que a Venezuela foi o terceiro país mais visitado pelo Presidente Fernando Henrique. Dentre as agendas de FHC no país, estão a participação em cerimônias de inauguração de obras de infraestrutura e energia financiadas pelo Brasil. Ainda no governo FHC, o Brasil já empreendia negociações

para a criação de uma zona de livre comércio entre a CAN e o Mercosul. Lula assume em 2003, mesmo ano em que se intensificam as exportações brasileiras para a Venezuela. O país seria o mais visitado pelo Presidente brasileiro ao longo de seu governo, seja para a inauguração de obras de infraestrutura e energia como para apoiar o ingresso da Venezuela no Mercosul. A partir dos dados da balança comercial, verifica-se que o esforço de aproximação política e econômica se refletiu em resultados positivos para a economia brasileira, com o aumento das exportações para este país. Além da Venezuela, o Chile se destaca pelo volume das trocas comerciais com o Brasil, como é demonstrado no Gráfico 35:

Gráfico 35 - Evolução da balança comercial Brasil X Chile entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

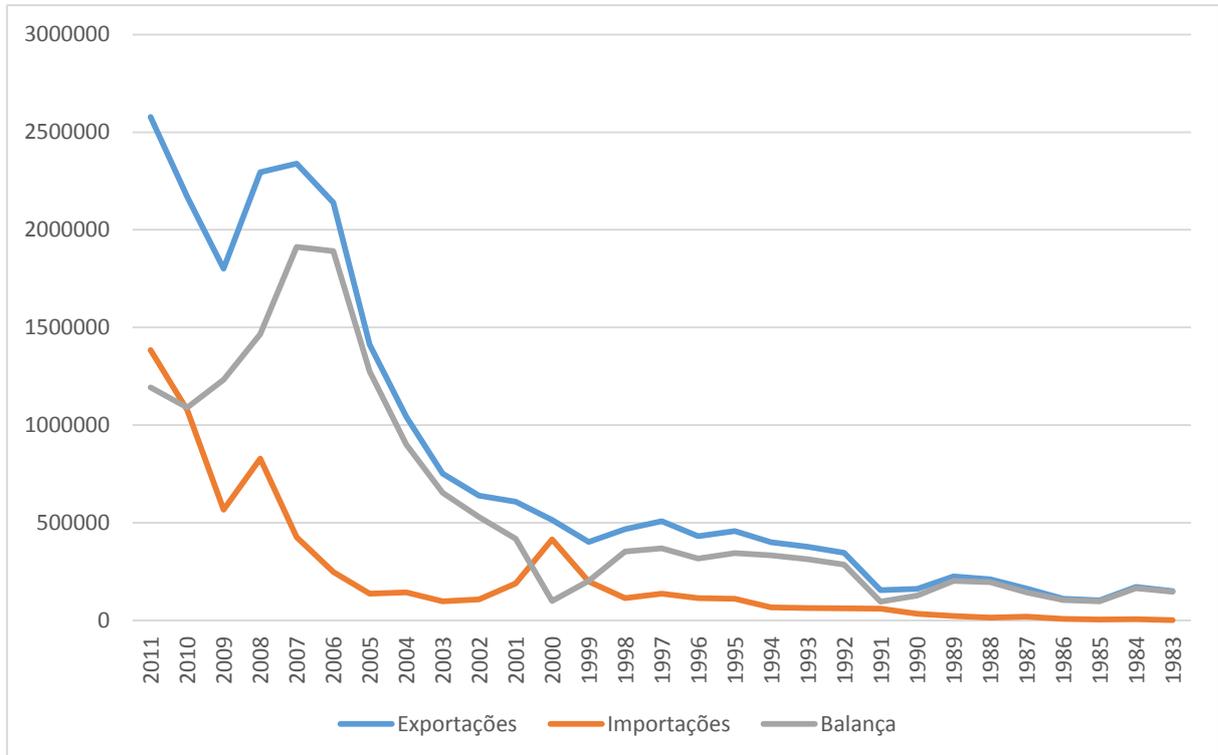


Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

Neste caso, no entanto, as importações também crescem continuamente a partir de 2003, o que impede que o Brasil obtenha superávits tão expressivos como aqueles observados na relação com a Venezuela. O país foi o mais visitado pelo presidente Cardoso, e o segundo mais visitado pelo presidente Lula (oito vezes, mesmo número que a Bolívia).

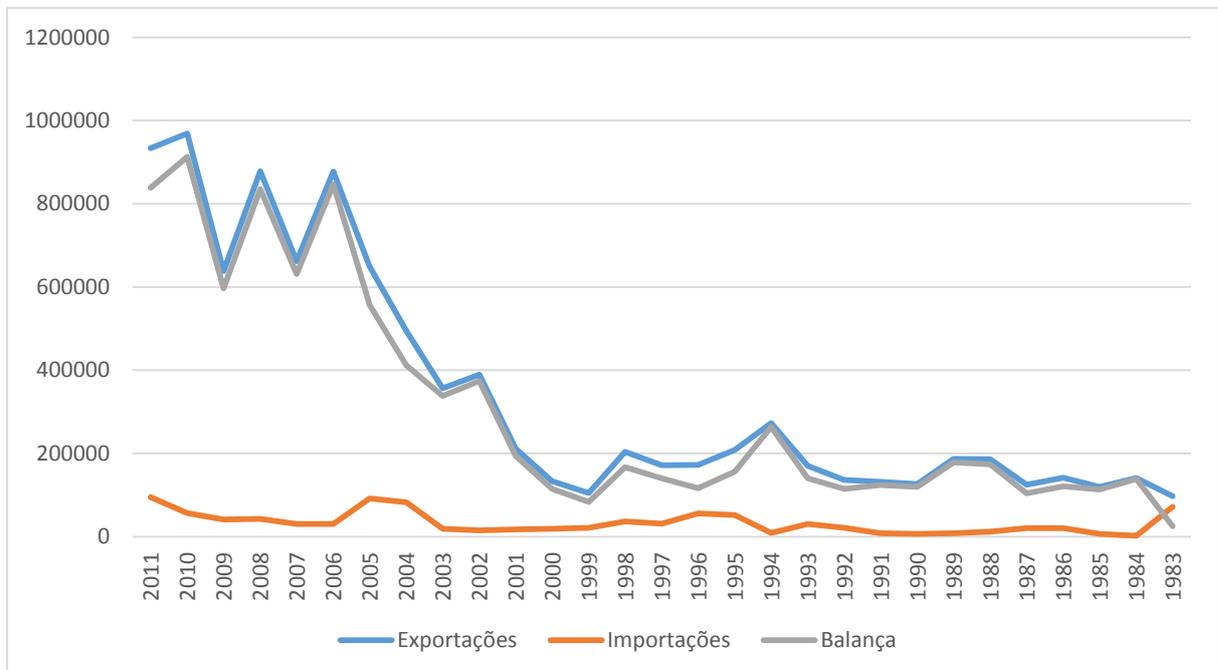
Os gráficos de Colômbia e Equador (36 e 37) mostram a situação oposta. Apesar de registrarem um volume menor de comércio, chamam a atenção pelos crescentes superávits brasileiros, resultados de um aumento das exportações que não é acompanhado pelas importações, como demonstrado nos gráficos a seguir:

Gráfico 36 - Evolução da balança comercial Brasil X Colômbia entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

Gráfico 37 - Evolução da balança comercial Brasil X Equador entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

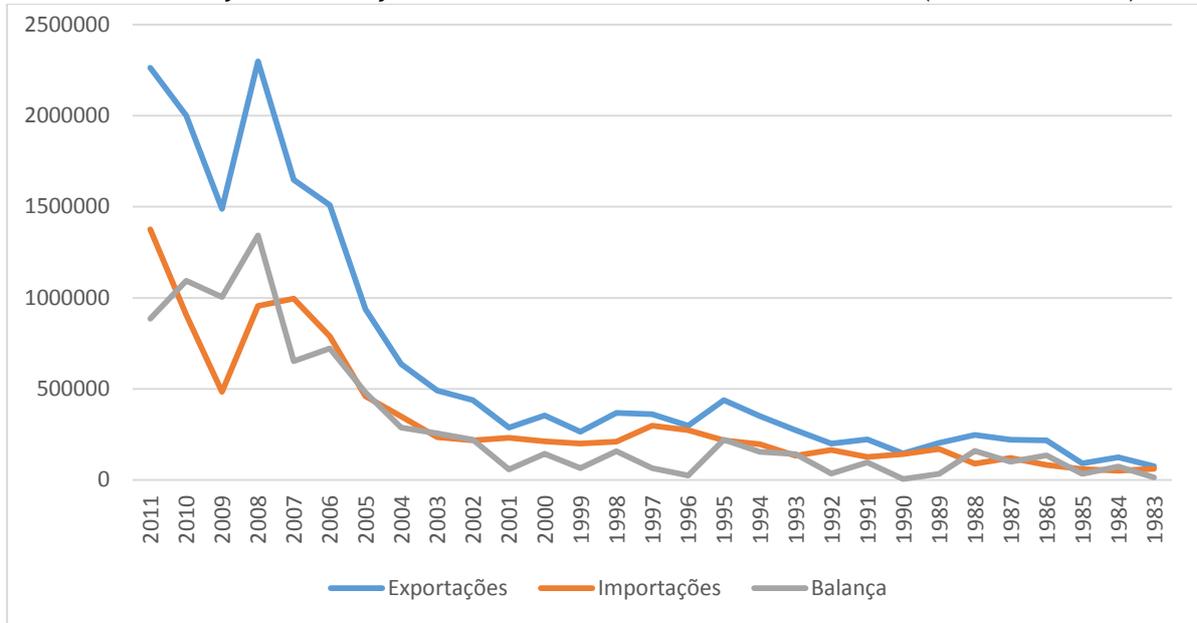


Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

No caso da Colômbia, o maior superávit foi obtido em 2007, quando chegou aos 19 bi US\$ FOB. Já o maior superávit brasileiro com o Equador foi registrado em

2010: 9 bi US\$ FOB. O Peru ocupa uma relação intermediária entre os dois países, tanto em volume de comércio – menor do que o da Colômbia e maior do que o do Equador - como em termos de saldo. O maior superávit do Brasil em relação ao Peru foi de 12 bi US\$ FOB, em 2008, como mostra o gráfico a seguir:

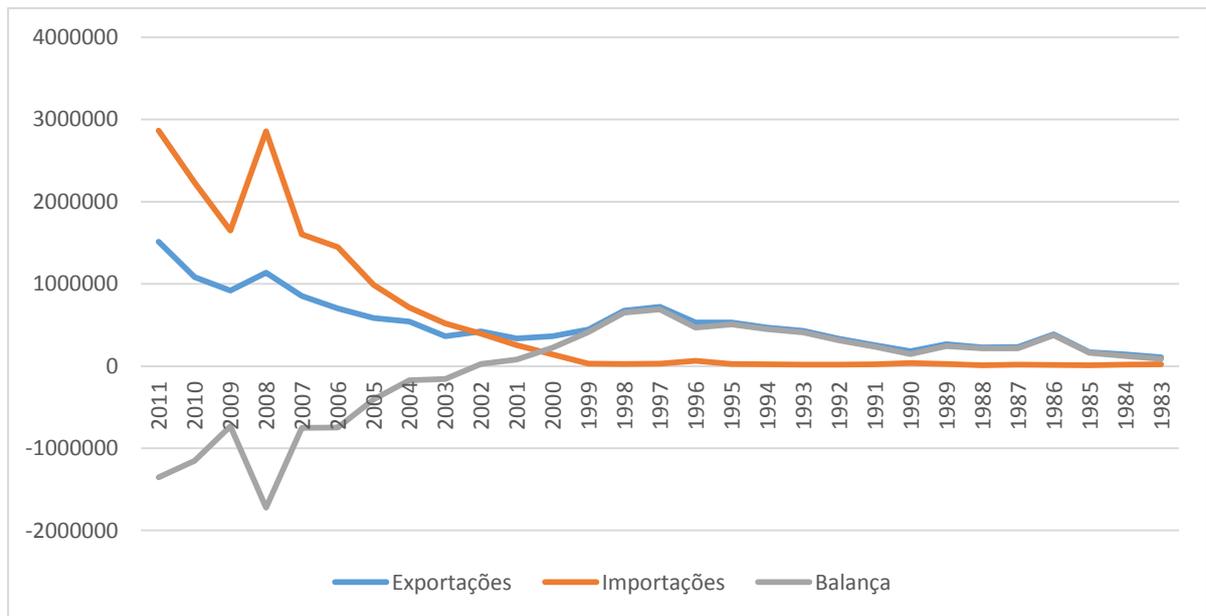
Gráfico 38 - Evolução da balança comercial Brasil X Peru entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

Por fim, chama atenção o gráfico da balança comercial com a Bolívia, que se diferencia dos restantes. Isso porque o Brasil sai de uma situação superavitária, nos anos 1990, para outra crescentemente deficitária nos anos 2000, o que pode ser verificado no gráfico 39.

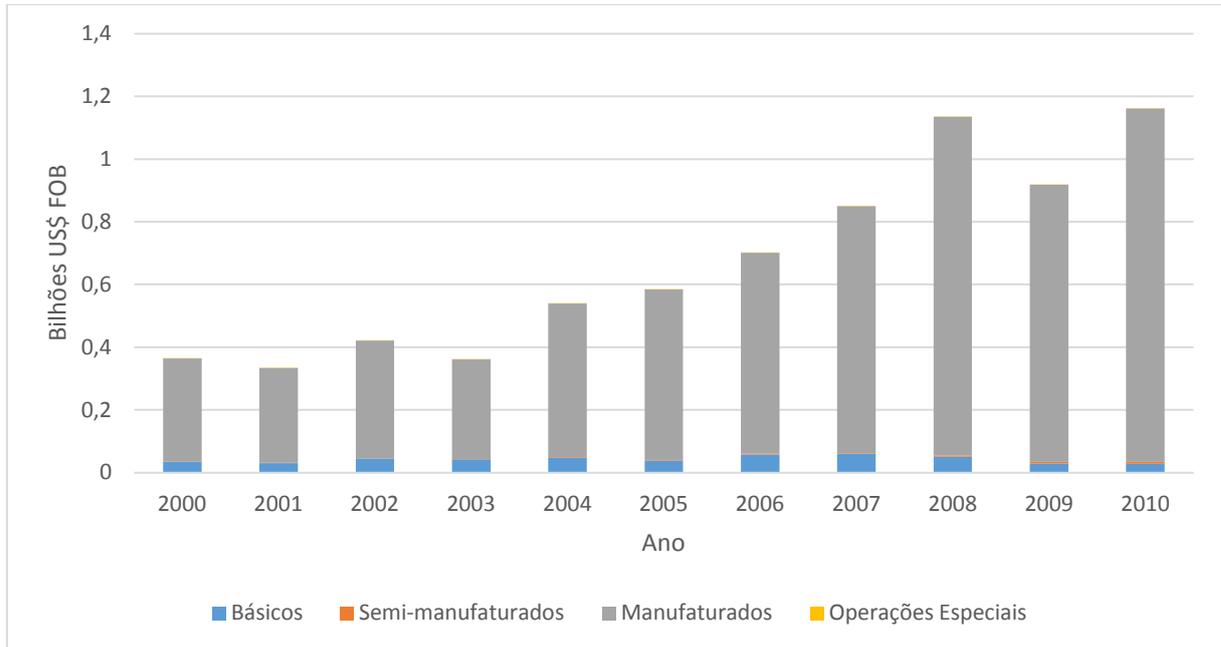
Gráfico 39 - Evolução da balança comercial Brasil X Bolívia entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)



Fonte: elaboração própria, com base em Cepal, 2016

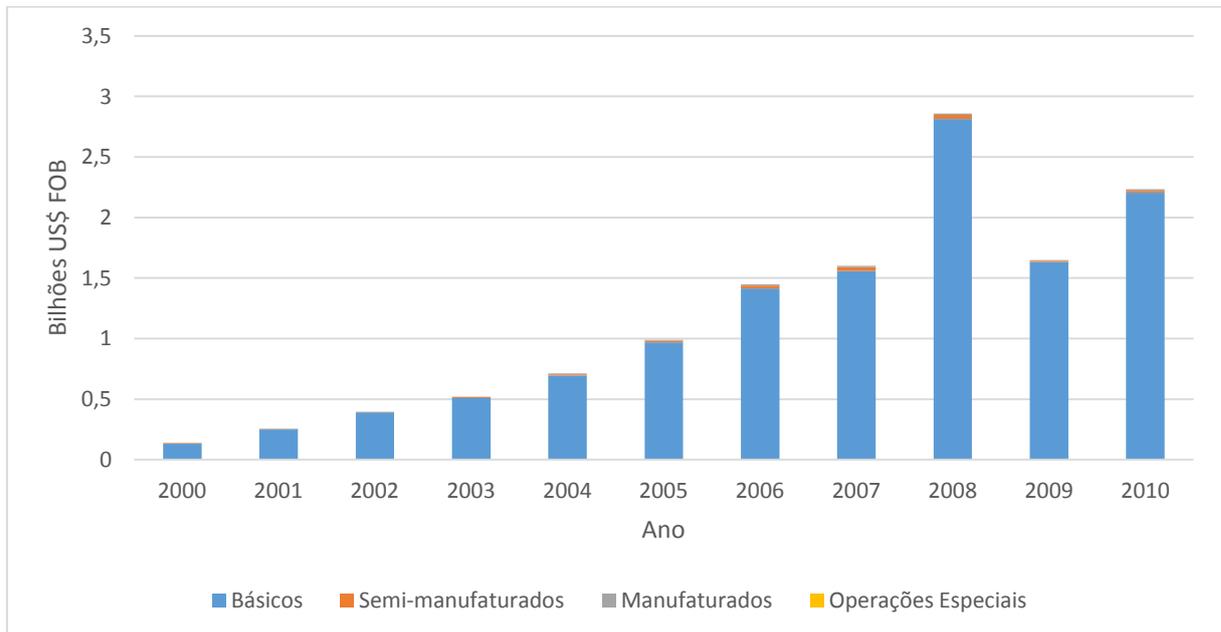
O próprio site do Ministério das Relações Exteriores explica que a Bolívia é o único país com o qual o Brasil mantém déficits de forma consistente, desde 2003. Conforme mostram os gráficos 40 e 41 este déficit não se deve à pauta de exportações brasileiras - composta predominantemente por produtos de alto valor agregado - e sim pelo principal produto importado pelo país: segundo dados de 2015 do MDIC, o gás natural compõe 98% do total dos produtos bolivianos importados pelo Brasil. Estas informações estão dispostas nos gráficos a seguir, que mostra a composição da pauta de exportações e importações brasileiras em relação à Bolívia.

Gráfico 40 - Exportações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Bolívia



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

Gráfico 41 - Importações Brasileiras por Fator Agregado - Parceiro: Bolívia



Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016d

O aumento na importação de gás boliviano está diretamente ligado à construção do gasoduto Brasil-Bolívia, que começou a operar em 1999, ainda no governo FHC. Considerando que a Bolívia constitui um mercado para os produtos manufaturados brasileiros e fornece uma fonte de energia importante, conclui-se que as relações comerciais com este país são estratégicas para o Brasil, apesar de

deficitárias. Ao analisar conjuntamente os dados relativos aos seis países sul-americanos, chamam atenção três semelhanças com os gráficos relativos aos países do Mercosul:

- a) apresentam a mesma curva ascendente no início dos anos 1990 (porém com menos intensidade), que também perde força na crise do final da década;
- b) revelam a intensificação das trocas comerciais a partir dos anos 2000;
- c) mostram o impacto negativo da crise de 2008 nas exportações brasileiras.

Ou seja, a partir da análise dos dados da balança comercial brasileira é possível afirmar que o Brasil viveu um processo de internacionalização da economia a partir dos anos 2000. Este processo foi mais intenso em relação à Ásia, em função do aumento da demanda por *commodities*. Neste caso, o saldo comercial foi negativo para o Brasil. O mesmo acontece em relação à África, com a diferença de que as exportações brasileiras para esta região têm maior valor agregado. Já nos casos do Oriente Médio, EUA e União Europeia o superávit brasileiro aumenta durante o período analisado. Em relação ao Mercosul, percebe-se o efeito benéfico da criação do bloco sobre o aumento do comércio entre os países-membros. Este processo é especialmente positivo para o Brasil, que saiu de uma situação deficitária para outra superavitária em relação aos países do bloco. O mesmo processo de intensificação das trocas comerciais pode ser observado em relação aos demais países sul-americanos. Neste caso, os superávits brasileiros registrados nos anos 1990 são incrementados ano longo dos anos 2000.

4.3 INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

Nesta seção vai-se tratar dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) entre o Brasil e os demais países. Assim como foi feito com os dados relativos à balança comercial, a análise será dividida em duas partes: primeiramente será apresentado o panorama do fluxo de IED entre o Brasil e o mundo. Na sequência, a análise vai se voltar para o entorno regional.

4.3.1 Evolução do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto entre o Brasil e o restante do mundo

Antes de analisar o ingresso e a saída de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Brasil é importante pontuar algumas limitações e dificuldades deste tipo de análise. O Banco Central começou a computar dados sobre os investimentos diretos feitos por empresas brasileiras no exterior somente a partir de 2001. Além da limitação temporal, ao analisar os países de destino dos investimentos brasileiros percebe-se que grande parte deles são paraísos fiscais. Como estes locais oferecem facilidades bancárias, muitas empresas (ou *holdings*) transferem inicialmente os recursos para os paraísos fiscais para só depois direcioná-los ao seu verdadeiro destino. Como os dados do Banco Central registram apenas o destino inicial dos recursos, o resultado são informações distorcidas. Por isso, um levantamento mais fiel dos destinos dos investimentos brasileiros só pode ser feito a partir da análise dos países de atuação das empresas mais internacionalizadas do País, estratégia que será adotada neste trabalho.

Feita esta ressalva, percebe-se que a entrada de IED na economia brasileira começou a crescer a partir da década de 1990, depois de um período de estagnação provocado pela crise do modelo de substituição de importações ocorrida nos anos 1980. Segundo Iratuka e Sarti (2011, p. 12), “entre 1995 e 2000, a taxa média de crescimento foi de quase 50% ao ano”. Segundo Caseiros, este fenômeno é resultado do controle inflacionário obtido através do Plano Real – que aumentou a confiança dos investidores - e das medidas de liberalização econômica adotadas neste período. Ao mesmo tempo em que atraiu novos investimentos para o Brasil, esta abertura econômica obrigou as empresas nacionais a se tornarem mais competitivas, e uma das estratégias encontradas foi a internacionalização. O aspecto mais evidente desta internacionalização da economia brasileira nos anos 1990, no entanto, foram as privatizações:

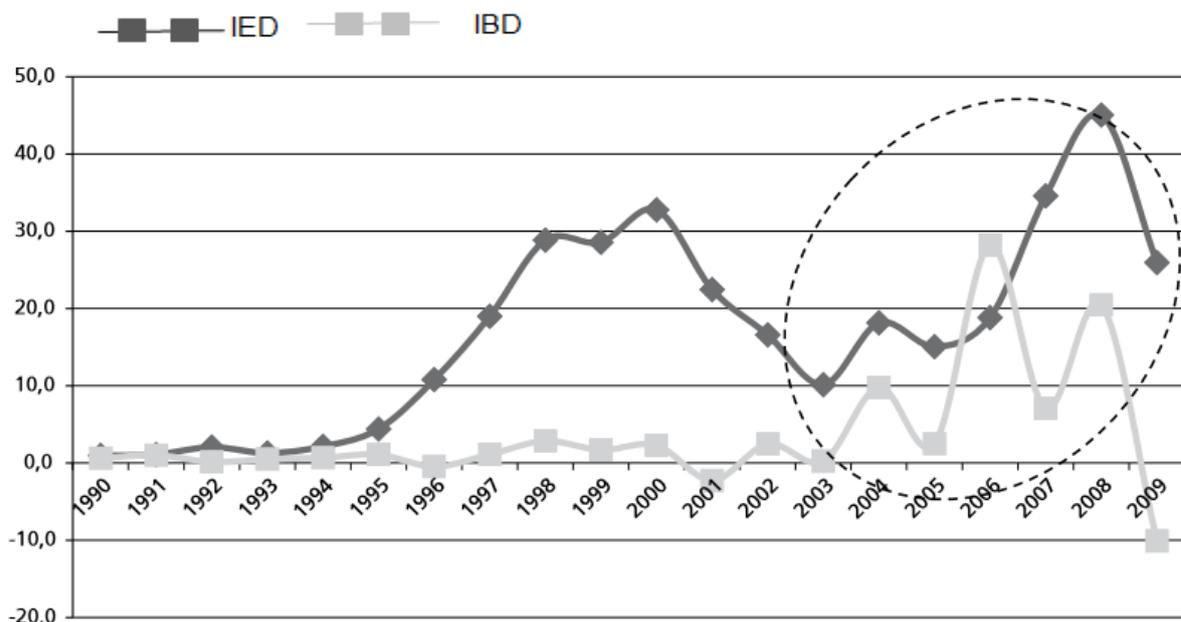
No caso brasileiro, [a internacionalização produtiva da economia] assumiu a forma de processo de desnacionalização, uma vez que a transferência da propriedade de empresas nacionais para estrangeiros ultrapassou de longe a aquisição de ativos produtivos no exterior, por brasileiros. Outra dimensão da mudança foi a internacionalização da produção, que também ocorreu com forte assimetria entre a ampliação da parcela de produção exportada (fraca) e a ampliação do conteúdo importado da produção (intensa) (SARTI; LAPLANE, 2002, p.65).

Trata-se de um processo de internacionalização que os autores caracterizam como introvertido, já que não resultou em uma maior presença dos produtos brasileiros no mercado mundial (SARTI; LAPLANE, 2002). Segundo Iratuka e Sarti (2011), a inserção externa brasileira se deu principalmente através de produtos de baixo valor agregado, como serviços e *commodities*. Em 2001, a crise das empresas *ponto.com* nos Estados Unidos levou a uma nova queda no fluxo de IEDs para o Brasil, até atingir US\$10,1 bilhões em 2003. A situação começa a mudar no ano seguinte, em um contexto de crescimento das economias emergentes, especialmente os países asiáticos:

Em 1990, os fluxos de IDE tinham basicamente como origem os países avançados (95%) e destinavam-se preponderantemente para os próprios países avançados (83%). Em 2008, a participação dos países em desenvolvimento aumentou tanto do ponto de vista da recepção (36,6%) quanto do ponto de vista da origem (15,8%), com a presença de algumas ETNs de países emergentes, sobretudo asiáticas, entre as maiores do mundo. (IRATUKA; SARTI, 2011, p.10).

Diante da preponderância que as economias emergentes – puxadas pelo crescimento chinês – ganhavam no cenário internacional, as empresas brasileiras intensificaram os investimentos no exterior. O gráfico 42 mostra esta evolução dos fluxos de IEDs:

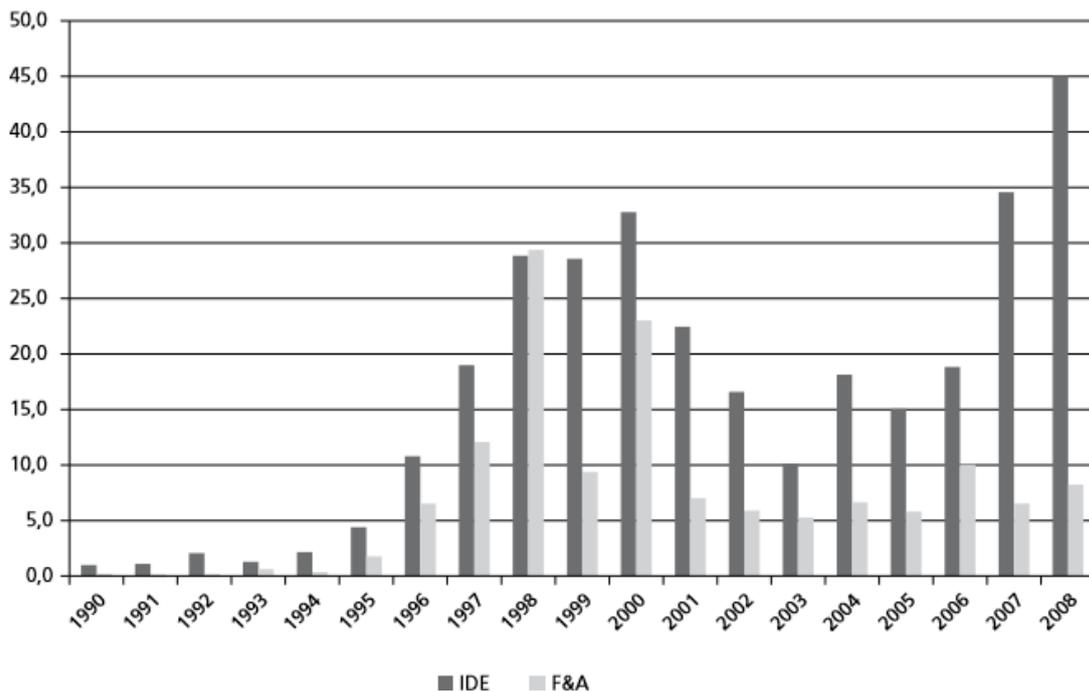
Gráfico 42 - Evolução dos investimentos diretos recebidos (IED) e realizados pelo Brasil (IBD) entre 1990 e 2009 (em US\$ bilhões)



Fonte: Hiratuka e Sarti, 2011, p. 24

No gráfico 42 fica claro o resultado das medidas de abertura comercial tomadas ao longo da década de 1990, com o aumento significativo no ingresso de IEDs no Brasil. Neste período, no entanto, este fenômeno não foi acompanhado de um incremento substantivo nos investimentos das empresas brasileiras no exterior. Após uma queda em ambos fluxos de investimento direto entre os anos de 2000 e 2002, o Brasil vive uma retomada a partir de 2003. Mas desta vez o aumento no ingresso de IEDs é acompanhado por um incremento dos investimentos brasileiros no exterior, ainda que de forma inconsistente. Outra mudança importante entre os anos 1990 e o período pós-2003 é o tipo de IED que ingressou no País. Ao contrário do período FHC, em que a maioria dos investimentos visavam comprar ativos já existentes (privatizações e fusões), no governo Lula estes investimentos passam a resultar na abertura de novos empreendimentos (gráfico 43):

Gráfico 43 - Evolução do Investimento Estrangeiro Direto (IDE) e das Fusões e Aquisições (F&A) no total do IED no Brasil entre 1990 e 2008 (em US\$ bilhões)

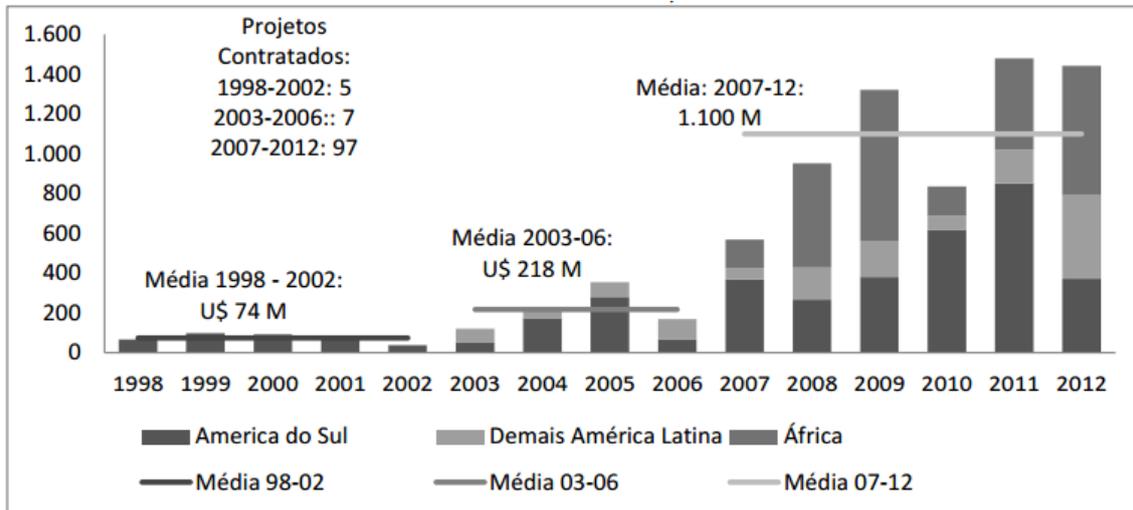


Fonte: Hiratuka e Sarti, 2011, p. 19

Além do contexto internacional favorável, a internacionalização de empresas brasileiras foi estimulada pela ação estatal e a estratégia das “grandes campeãs”. Tratam-se de empresas líderes em seus setores que receberam auxílio por parte do governo Lula – seja através de financiamentos do BNDES ou da própria ação diplomática da presidência – para investirem em novos mercados. O gráfico 44

mostra o incremento dos financiamentos do BNDES para obras de infraestrutura no exterior:

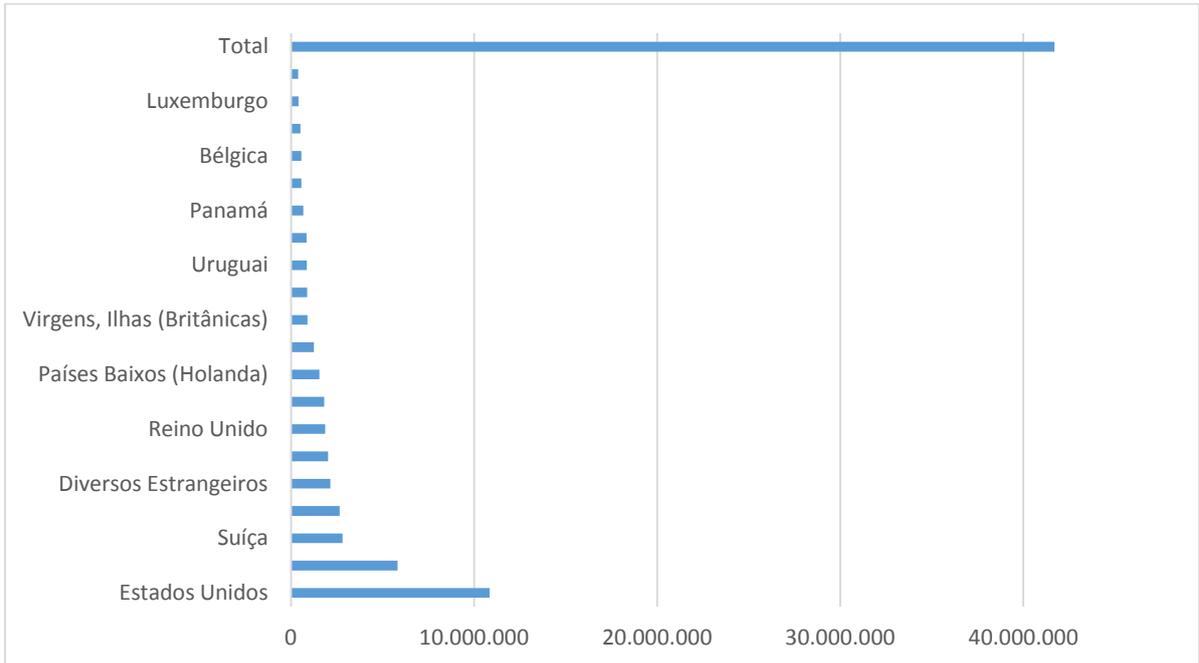
Gráfico 44 - Financiamento do BNDES para obras de infraestrutura no exterior, entre 1998 e 2012 (em milhões de US\$)



Fonte: Caseiro, 2014, p.11

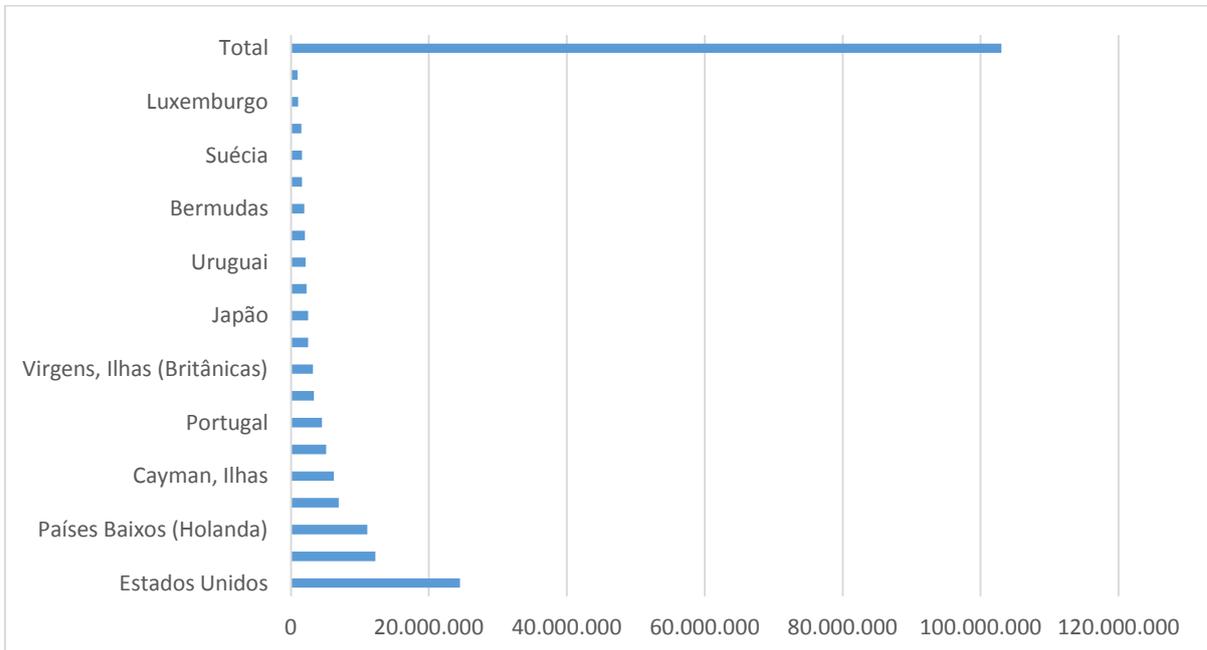
Feita uma análise panorâmica dos fluxos de investimento direto no Brasil, passa-se agora para a identificação dos principais destinos/origens destes investimentos. Primeiramente, serão analisados os investimentos recebidos pelo Brasil ao longo do período analisado. Os gráficos 45, 46 e 47 mostram os vinte países que mais investiram no Brasil, em três diferentes momentos:

Gráfico 45 - Estoque de IED por país de origem dos recursos - 1994 (US\$ milhões)



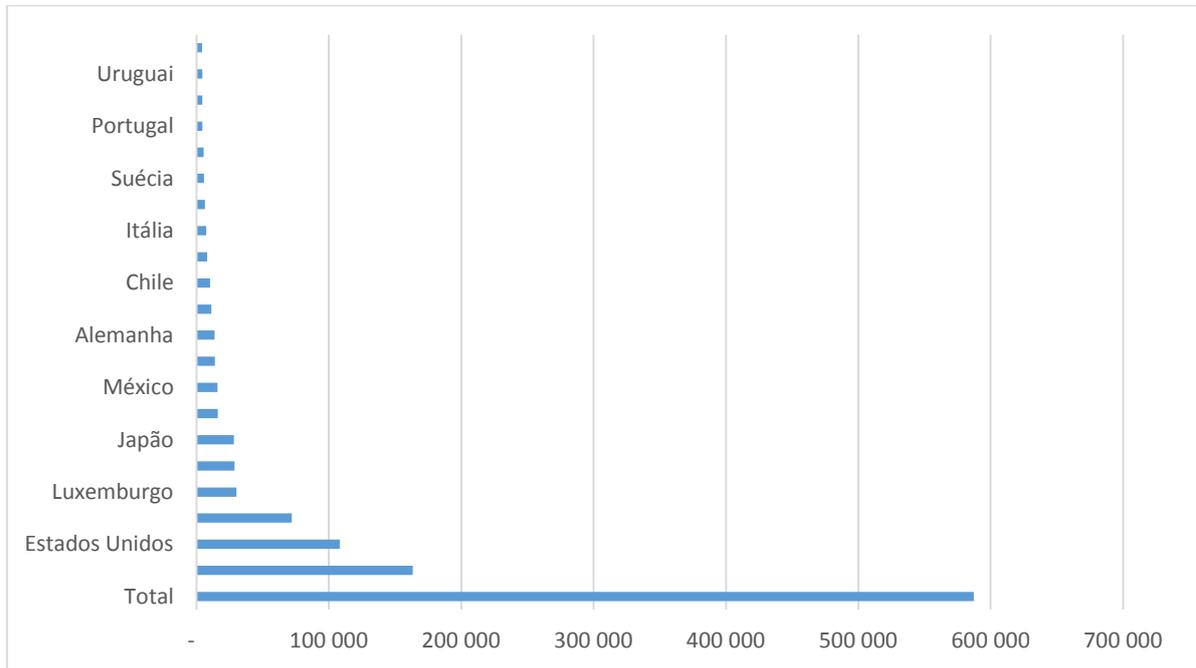
Fonte: elaboração própria com base em Banco Central do Brasil, 2017a.

Gráfico 46 - Estoque de IED por país de origem dos recursos - 2000 (US\$ milhões)



Fonte: elaboração própria com base em Banco Central do Brasil, 2017a.

Gráfico 47 -Estoque de IED por país de origem dos recursos - 2010 (US\$ milhões)



Fonte: elaboração própria com base em Banco Central do Brasil, 2017a

O primeiro dado que chama atenção é o incremento significativo no valor de investimentos recebidos pelo Brasil, que saltou da casa dos US\$ 40 milhões em 1994, para US\$ 100 milhões em 2000, até chegar próximo à marca dos US\$ 600 milhões em 2010. Os números refletem uma série de fenômenos mencionados anteriormente: a atração de investimentos a partir da estabilização da economia brasileira através do plano real; a abertura econômica promovida pelo governo FHC; a crise que atingiu principalmente os países centrais em 2008 e a maior relevância do Brasil no sistema internacional dentro do contexto da ascensão dos países emergentes nos anos 2000.

Como dito anteriormente, os dados disponibilizados pelo Banco Central impõem limitações à análise pelo fato de levarem em consideração o investidor imediato, que muitas vezes é um paraíso fiscal que serve de intermediário entre o verdadeiro país de origem dos recursos e o seu destino final. Por isso, não é possível identificar grandes variações nos gráficos dos três períodos. Apesar das limitações impostas pelos dados é possível traçar algumas modificações no perfil destes investimentos. A primeira delas é a redução da participação dos investimentos norte-americanos no total de investimentos recebidos pelo Brasil. Em 1994, os EUA respondiam por 26% do total de IED. Em 2000 este percentual caiu para 23%, até atingir os 18% em 2010.

Ao mesmo tempo, houve um aumento na diversidade de investidores. Enquanto em 1994 este quadro era basicamente formado pelos EUA e por paraísos fiscais, em 2000 esta lista passa a contar com Portugal, Suécia e Japão. Em 2010, Itália, Alemanha, México e Chile passam a compor o ranking dos vinte principais investidores. A partir destas observações é possível concluir que houve um processo de diversificação de investidores ao longo do período analisado, o que se encaixa na estratégia da “autonomia pela diversificação” aplicada pelo governo Lula. Ao mesmo tempo, se verifica uma redução na participação dos investimentos norte-americanos, o que não alterou o fato de o país continuar sendo o principal investidor do Brasil. Por fim, a inclusão do Chile e do México entre os maiores investidores no ano de 2010 revela um movimento no sentido de buscar parcerias entre os países latino-americanos.

A análise se volta agora para os investimentos realizados por empresas brasileiras no exterior. Em primeiro lugar, é importante verificar a evolução dos investimentos brasileiros em relação aos demais países. Como visto anteriormente, a internacionalização das empresas brasileiras não é um fenômeno isolado, mas faz parte de um contexto mais amplo de fortalecimento dos países emergentes no sistema internacional ao longo dos anos 2000. A tabela 1 mostra a evolução da participação brasileira no total de investimentos do mundo, dos países em desenvolvimento e da América Latina:

Tabela 1 - Participação relativa dos investimentos brasileiros no total de investimentos diretos realizados no mundo, países em desenvolvimento (PED) e países da América Latina, entre 1990 e 2008 (%)

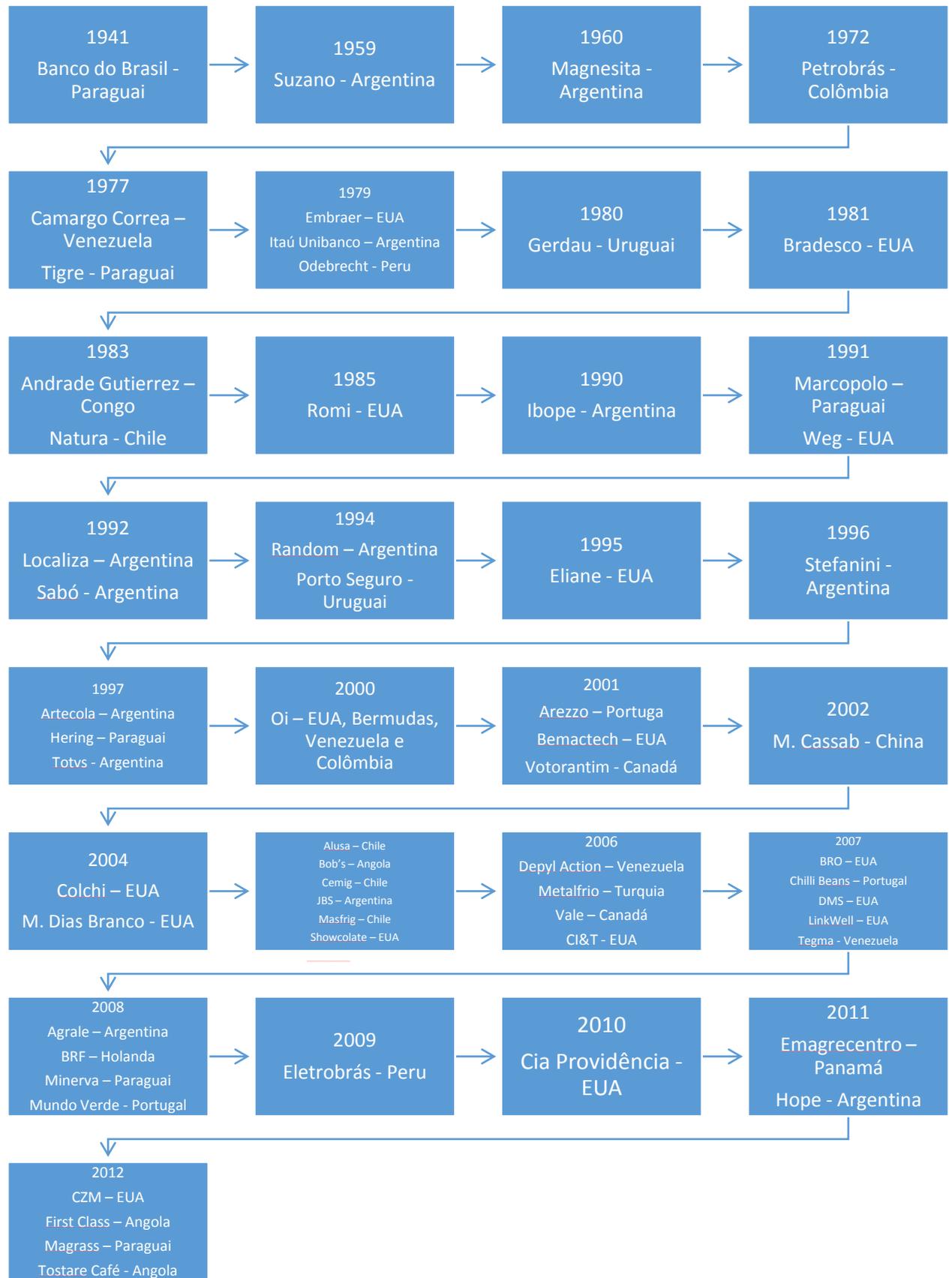
Regiões	Média									Média 20014-2008
	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Brasil/mundo	0,2	-0,3	0,5	0	1,1	0,3	2	0,3	1,1	1
Brasil/PED	2,6	-2,7	5	0,5	8,1	2,1	13,1	2,5	7	6,6
Brasil/América Latina	23,3	-53,3	49,6	4	56,6	13,6	66	30,5	58,4	45

Fonte: elaboração própria com base Hiratuka e Sarti, 2011, p.28

O primeiro aspecto que chama atenção na Tabela 1 é a inconsistência da evolução dos investimentos brasileiros, que ora registram incrementos significativos para – no ano seguinte – apresentarem quedas (por vezes significativas). Apesar desta instabilidade, os dados deixam claro o avanço dos IEDs brasileiros, especialmente na América Latina. Em 2006, os investimentos do Brasil chegaram a

representar 66% dos investimentos realizados na região. O mesmo fenômeno é verificado nas relações Brasil/mundo e Brasil/ PED, porém em menor dimensão. A linha do tempo a seguir (Figura 1), que mostra a distribuição de subsidiárias e franquias de empresas brasileiras no exterior, também traz um panorama interessante sobre a internacionalização da economia brasileira.

Figura 1 - Linha do tempo da internacionalização de empresas brasileiras através de subsidiárias e de franquias (1941-2012)



Fonte: elaboração própria com base em Fundação Dom Cabral, 2013

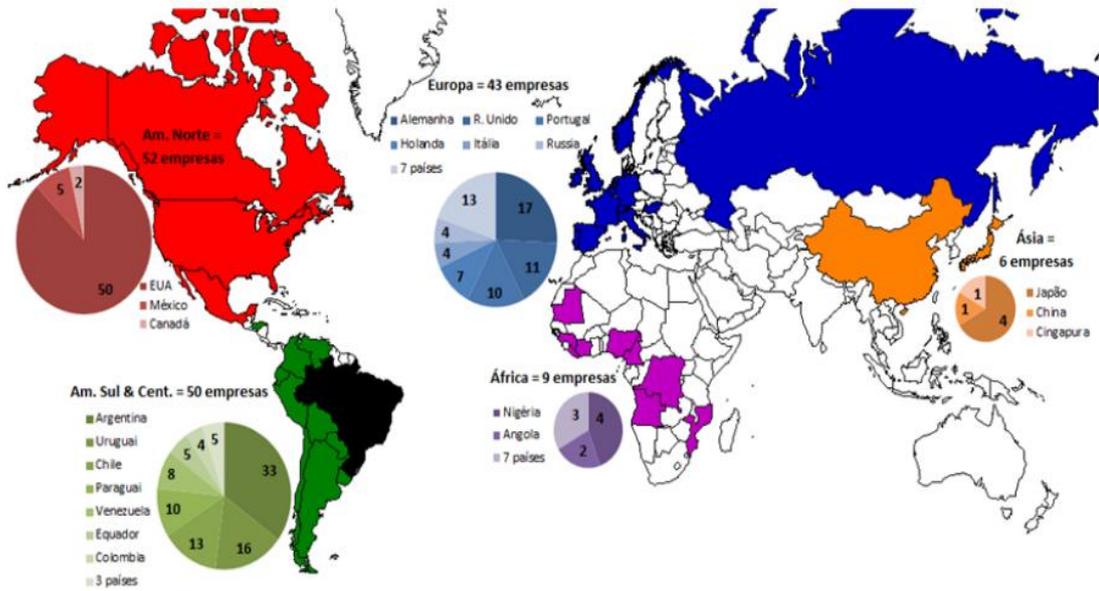
Percebe-se que entre 1980 e 2000 a maioria das subsidiárias/franquias de empresas brasileiras se instalavam nos Estados Unidos ou nos países do Cone Sul - especialmente Argentina e Uruguai -, reflexo do processo de criação do Mercosul, iniciado em 1991. A partir dos anos 2000, observam-se dois fenômenos distintos. O primeiro é o incremento no número de subsidiárias/franquias de empresas brasileiras no exterior. O segundo é a maior diversificação dos países em que estas empresas se instalam, expandindo-se para locais como Canadá, China, Turquia, México, Panamá, Venezuela e Peru. Ou seja, além de uma diversificação em nível global, houve uma diversificação dentro do próprio território regional. Os países do Cone-Sul (principalmente a Argentina) continuaram no foco das empresas brasileiras, mas agora estão acompanhados de outros países sul-americanos (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013).

Este mesmo fenômeno pode ser verificado no trabalho de Caseiro (2014), que realizou um mapeamento da distribuição dos investimentos diretos das empresas brasileiras em dois diferentes momentos, 1994 e 2012. Para isso, ele se utilizou de um estudo realizado pelo BNDES a partir de 1994 junto a 95 empresas:

Das 95 empresas que constam no mapeamento de 1994, 30 (31,6%) foram compradas por empresas brasileiras ou estrangeiras, 8 (8,4%) faliram e 17 (17,9%) deixaram de operar no exterior durante o período. Ou seja, apenas 40 (42,1%) apresentaram uma trajetória de internacionalização duradoura ao longo desses 18 anos. [...] Além das 40 empresas que mantiveram trajetórias de internacionalização duradouras no período estudado, identificamos outras 53 empresas que possuíam projetos de IBD no exterior em 2012, totalizando 93 empresas cuja internacionalização foi mapeada nesse ano (CASEIRO, 2014, p. 3).

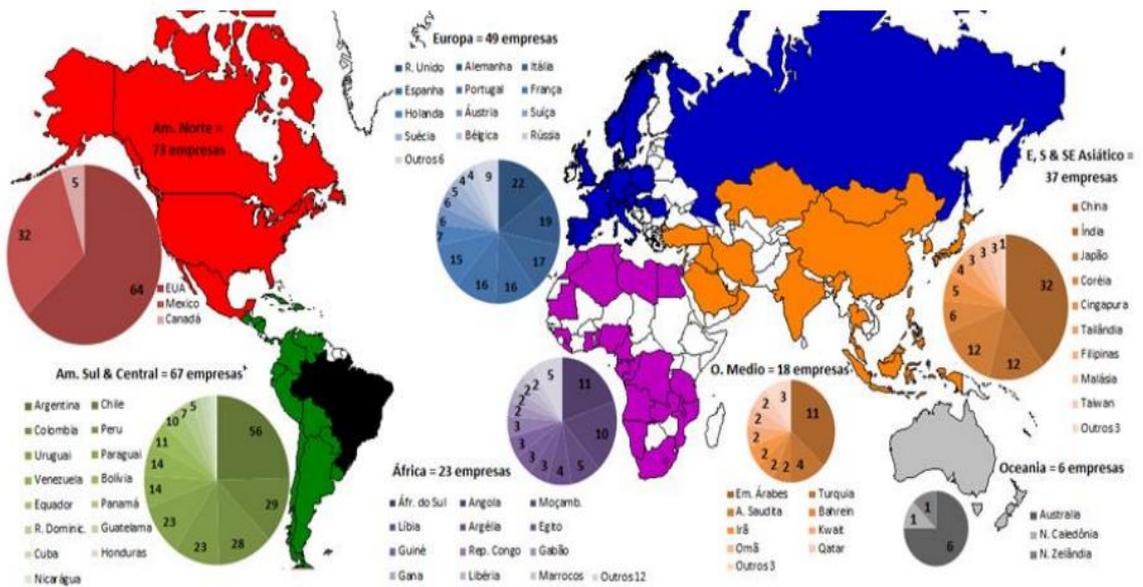
A partir de extensa pesquisa em artigos acadêmicos, documentos divulgados pelas próprias empresas e nas listagens realizadas pelo jornal Valor Econômico (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), Caseiro conseguiu identificar os projetos de IBDs (investimentos brasileiros diretos) nas diversas regiões do mundo. A localização destes investimentos é sistematizada nas figuras 2 e 3.

Figura 2 - Localização do IBD de 95 empresas brasileiras em 1994



Fonte: Caseiro (2014, p.3)

Figura 3: Localização do IBD de 93 empresas brasileiras em 2012



Fonte: Caseiro (2014, p.4)

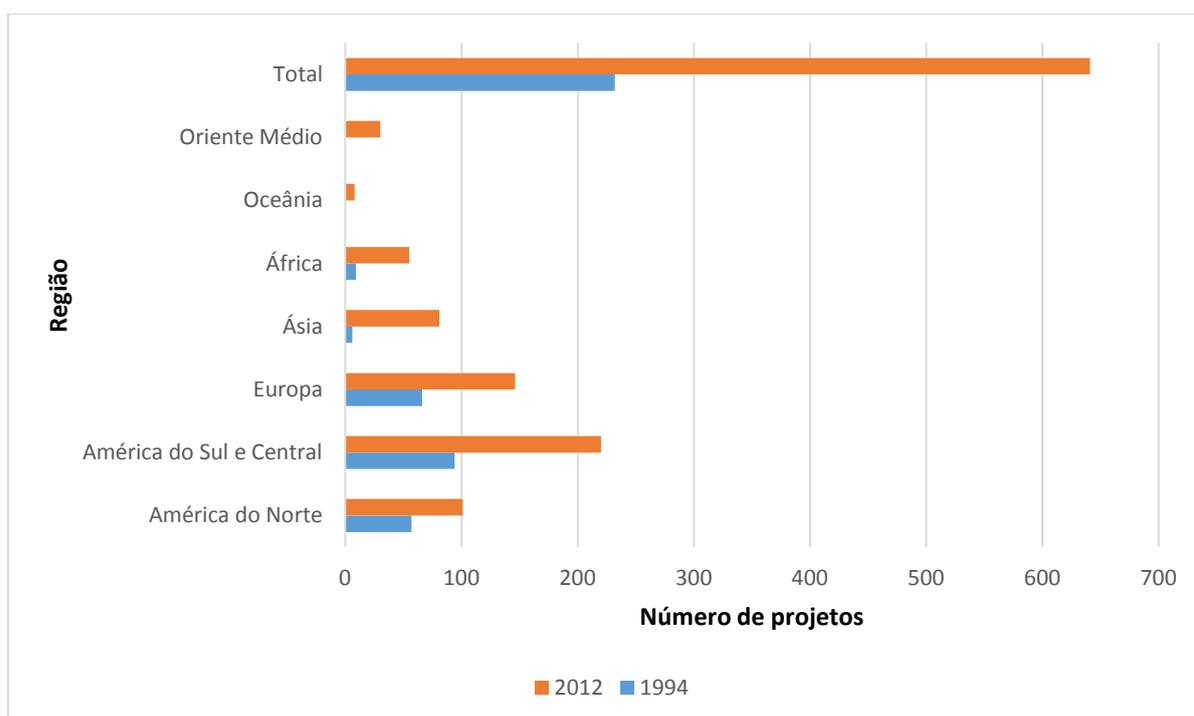
48: Para melhor visualização, os dados foram resumidos na tabela 2 e no gráfico

Tabela 2 - Localização dos investimentos de empresas brasileiras no exterior: 1994 e 2012 (nº de investimentos)

Região	1994	2012
América do Norte	57	101
América do Sul	94	220
Europa	66	146
Ásia	6	81
África	9	55
Oceânia	0	8
Oriente Médio	0	30
Total	232	641

Fonte: elaboração própria com base em Caseiros, 2014

Gráfico 48: Localização dos investimentos de empresas brasileiras no exterior: 1994 e 2012 (nº de investimentos)



Fonte: elaboração própria com base em Caseiros, 2014

A análise mostra que o número de projetos brasileiros no exterior mais do que dobrou entre 1994 e 2012, registrando um crescimento de 63%. Nos dois anos analisados a América do Sul foi a região que recebeu o maior número de IBDs, havendo um incremento significativo – de 80% - no período. Também chama atenção a mudança no perfil dos países que atraíram a maior quantidade de IBD. Em 1994, a maioria dos projetos estava na Argentina (33), no Uruguai (16), no Chile

(13) e no Paraguai (10). Ou seja, dos quatro principais países, três pertenciam ao Mercosul. Já em 2012, os principais destinos dos IBDs passam a ser Argentina (56), Chile (29), Colômbia (28) e Peru (23), que ocupa a quarta posição ao lado do Uruguai. Além de o Paraguai não estar mais no topo da lista, Colômbia e Peru passam a assumir um papel de destaque, o que demonstra a expansão da área de atuação das empresas brasileiras para fora do Mercosul. Também chama atenção o aumento da relevância de países como a Venezuela, que em 1994 tinha cinco projetos brasileiros, número que salta para 14 em 2012. A Bolívia, que sequer constava entre os principais receptores de IBDs em 1994, registra onze projetos em 2012. Verifica-se ainda a maior distribuição dos investimentos pela região. Em 1994, eles se distribuíam por dez países, número que passa para quinze em 2012.

Apesar do papel de destaque ocupado pelo entorno regional, a região que registrou o maior aumento no número de projetos brasileiros entre os períodos analisados é o continente asiático: 92%, o que significa um aumento de mais de treze vezes. Enquanto em 1994 era o Japão quem atraía o maior número de investimentos brasileiros na região, em 2012 é a China que toma a dianteira, com 32 projetos. Em segundo lugar vem o Japão, acompanhado da Índia, país que em 1994 não estava sequer no mapa das empresas brasileiras. Este fenômeno é explicado pelo crescimento das economias chinesa e indiana nos anos 2000, que passaram a atrair investimentos de todo mundo. Ao mesmo tempo, outros emergentes passavam por um período de ascensão econômica, entre eles aqueles que formavam os BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A segunda região do mundo a registrar o maior crescimento no número de projetos de empresas brasileiras é a África: um incremento de 83%. Eram nove projetos em 1994, enquanto em 2012 o número sobe para 55. Nos anos noventa a maioria dos recursos tinha a Nigéria como destino, enquanto em 2012 esta posição passa a ser ocupada pela África do Sul (onze projetos), mais um parceiro dos BRICS. A expansão dos investimentos no continente africano reflete a estratégia do governo Lula de diversificar as relações comerciais e diplomáticas brasileiras, como mostraram os dados sobre as viagens presidenciais do Presidente. O mesmo fenômeno é observado no Oriente Médio, que em 1994 não recebia nenhum IDB. Em 2012, 18 empresas passam a operar um conjunto de trinta projetos na região. A maioria está localizada nos Emirados Árabes (onze) e na Turquia (quatro). A

Oceania, que também não registrava a presença de nenhuma empresa brasileira em 1994, passa a contar com oito projetos em 2012.

As regiões que registram o menor crescimento no número de projetos foram a América do Norte (43%) e a Europa (54%). Na América do Norte, chama atenção que o maior incremento não ocorreu nos Estados Unidos, e sim no México, onde o número de projetos passou de cinco para 32. Ainda assim, a Europa continua sendo a 2ª região do globo a receber o maior número de projetos brasileiros, enquanto a América do Norte segue em 3º lugar. Isso não muda o fato, no entanto, de que houve uma reorientação dos investimentos brasileiros no exterior, em busca de novos mercados.

4.3.2 Evolução do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto entre o Brasil e os países da América do Sul

Após traçar um panorama geral da evolução dos fluxos de IED do Brasil com as diversas regiões do mundo, a análise se volta agora para os investimentos na América do Sul. Conforme já foi visto nos mapas, as empresas brasileiras ampliaram a sua área de atuação no continente, antes mais restrita ao Mercosul. Ao mesmo tempo, cresceram os investimentos na região ao longo do período analisado. Segundo o Ranking Transnacionais Brasileiras da Fundação Dom Cabral (2010), em 2009 53% das transnacionais brasileiras se localizavam na América Latina, contra 17% na Europa e 15% na Ásia. O documento afirma que esta é uma tendência típica de empresas em fase inicial de internacionalização, que buscam regiões com maior proximidade geográfica e cultural. O mesmo processo foi constatado, no entanto, em empresas com maior tradição na atuação no exterior:

Uma possível explicação é o esforço de tornar o Brasil um líder regional da América Latina [...]. Assim, o impulso do governo para abrir ainda mais as portas diplomáticas na região, assim como aumentar as sinergias entre países com uma longa história diplomática e econômica pode estar contribuindo para que as transnacionais brasileiras mantenham o foco na América Latina (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010, p.11).

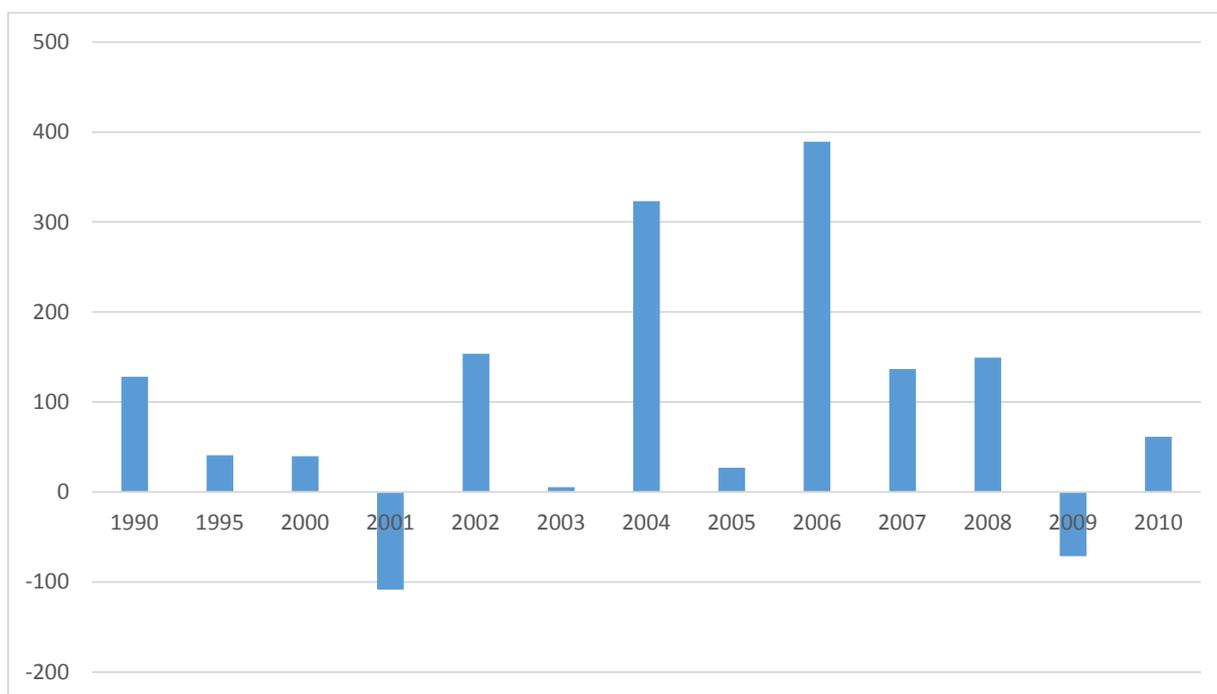
Mas ao mesmo tempo em se verifica a intensificação da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, quando se observa a participação dos IEDs no total de investimentos da América do Sul o que se percebe é uma grande oscilação ao longo do período analisado (tabela 3 e gráfico 49):

Tabela 3 - Participação dos investimentos brasileiros no fluxo de investimentos da América do Sul (%)

Ano	Part. (%)
1990	128,11
1995	40,85
2000	39,64
2001	-108,55
2002	153,66
2003	5,27
2004	323,25
2005	26,83
2006	389,16
2007	136,4
2008	149,28
2009	-71,26
2010	61,35

Fonte: elaboração própria com base em Iglesias e Costa. 2011, p.9

Gráfico 49 - Participação dos investimentos brasileiros no fluxo de investimentos da América do Sul (%)



Fonte: elaboração própria com base em Iglesias e Costa, 2011, p.9

O gráfico 49 mostra dois picos na participação dos investimentos brasileiros no total de IEDs recebidos pela América do Sul: 2004 e 2006. Os percentuais

negativos correspondem aos anos de 2001 e 2009, marcados por duas graves crises financeiras. Fora isso, se percebe uma contínua instabilidade, com anos de aumento da participação brasileira seguidos por outros de reduções significativas neste mesmo índice.

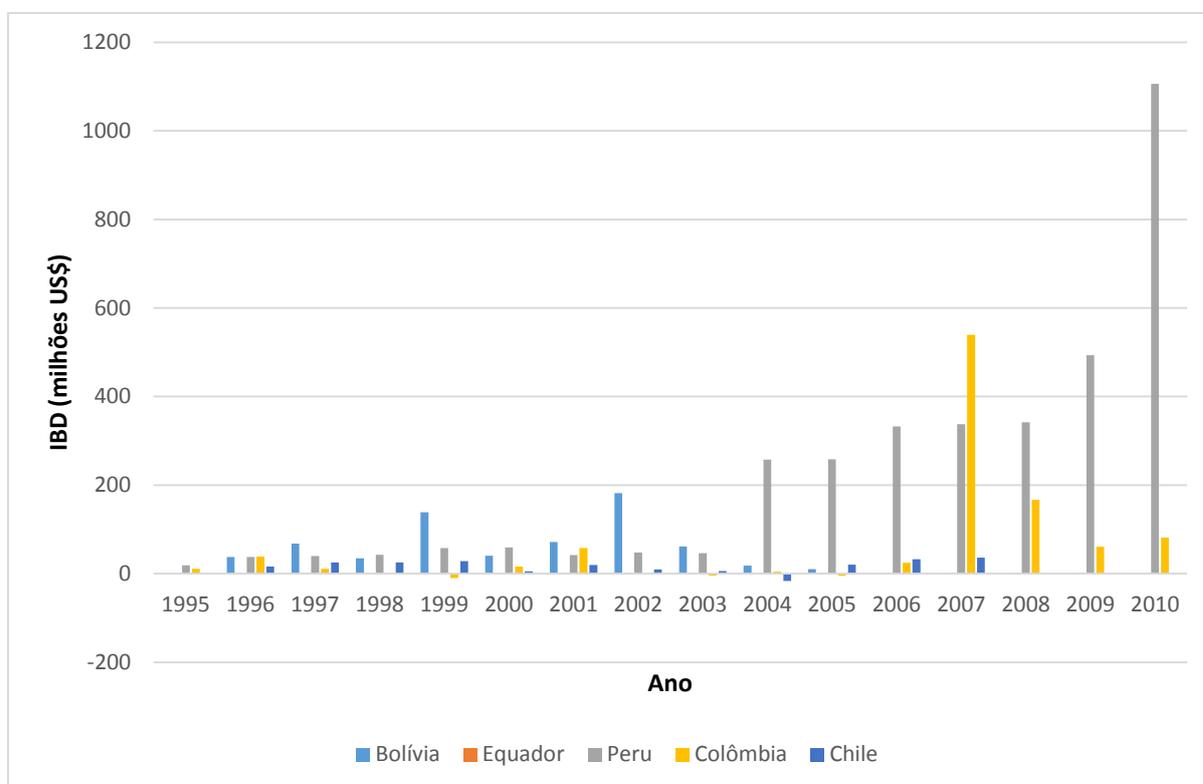
A análise se volta agora para a situação de cada país sul-americano (exceto Argentina, Paraguai e Uruguai), para entender como seu deu esta expansão dos investimentos brasileiros do Mercosul para o restante do continente sul-americano. Em função das limitações já mencionadas em relação à disponibilidade de informações acerca dos investimentos brasileiros no exterior, foi preciso buscar estes valores dentro dos sistemas de dados de cada país receptor. Estas informações estão dispostas na tabela 4 e no gráfico 50. Nem todos os países disponibilizam os dados para todo o período analisado, como é o caso da Bolívia, Equador, Peru e Chile. Já o sistema de dados da Venezuela não faz a discriminação dos IEDs a partir do país de origem dos recursos. Por isso, a Venezuela será analisada separadamente mais adiante.

Tabela 4 - Fluxo de IBD na Bolívia, Peru, Colômbia e Chile (US\$ milhões) 1995 - 2010

Ano	Bolívia	Equador	Peru	Colômbia	Chile	
1995	nd	nd		19,1	10,8	nd
1996	38,1	nd		37,9	38,8	16,3
1997	68,2	nd		40,1	11,3	25,6
1998	35,1	nd		43,1	1,4	25,6
1999	139	nd		58,1	-10	28,6
2000	40,4	0,262		59,1	15,8	5,2
2001	72	0,752		42,1	57,9	20
2002	181,9	0,186		47,7	39,3	9,4
2003	61,6	0,488		46,6	-3,7	6,4
2004	18,6	0,188		257,4	4,5	-16
2005	10,6	0,288		258,6	-4,5	20,3
2006	nd	0,369		332,9	25,1	32,9
2007	nd	0,995		337,4	539,8	36,4
2008	nd	0,263		342,2	166,7	nd
2009	nd	0,292		493,2	61	nd
2010	nd	0,101		1105,9	81,7	nd

Fonte: elaboração própria, com base em Instituto Nacional de Estatística e Banco Central da Bolívia, Proinversión, Banco de la República e Invest Chile

Gráfico 50 - Fluxo de IBD na Bolívia, Peru, Colômbia e Chile (US\$ milhões): 1995 - 2010



Fonte: elaboração própria, com base em Instituto Nacional de Estatística e Banco Central da Bolívia, Proinversión, Banco de la República e Invest Chile

Assim como no gráfico da participação dos investimentos brasileiros no fluxo de IEDs da América do Sul, o que mais chama atenção na análise destes países é a oscilação dos fluxos de investimento, sem que haja um movimento mais duradouro de incremento de IBD em nenhum destes territórios. A exceção é o Peru, onde este movimento ascendente pode ser identificado a partir de 2004, até atingir o auge em 2010, com US\$ 1105,9 milhões. O valor é 57,9 vezes maior do que aquele registrado em 1995, de US\$ 19,1 milhões.

Em relação à Bolívia, o auge dos investimentos brasileiros aconteceu em 2002, quando atingiu US\$ 181,9 milhões. Mas apenas três anos depois, este valor caiu para o menor da série, chegando aos US\$ 10,6 milhões. Esta retração, no entanto, não se restringiu aos investimentos brasileiros. Em reportagem do jornal Valor Econômico de 3 de maio de 2006, o colunista Sérgio Leo afirma que os investimentos internacionais na Bolívia vinham caindo desde 2002 em função da crise política do país, que teve sete presidentes em apenas quatro anos. Em 2006, a

crise culminou com a eleição de Evo Morales, com um discurso fortemente nacionalista e estatizante.

Do patamar pouco superior a US\$ 1 bilhão anuais, os investimentos estrangeiros líquidos (descontadas as remessas e repatriações ao exterior) caíram para US\$ 677 milhões em 2002, US\$ 197 milhões em 2003, e míseros US\$ 31,5 milhões, em 2005. Dados extra-oficiais indicam que, no início de 2006, foram negativos os investimentos na Bolívia, isto é, saíram mais recursos investidos do que entraram. O investimento bruto, sem levar em conta as remessas, caiu pela metade no ano passado (LEO, 2006).

Em 2006, a confiança dos investidores brasileiros na Bolívia seria ainda mais afetada pela decisão do Presidente Morales de nacionalizar refinarias da Petrobrás instaladas no país. O resultado foi a paralisação de uma série de negociações que vinham sendo conduzidas ao longo do governo Lula. Em 2010, conforme mostra o gráfico 11, o Brasil seria responsável por apenas 8% dos IEDs da Bolívia (BANCO CENTRAL DE BOLÍVIA, 2017). Ou seja, a sintonia político-ideológica entre os presidentes Lula e Morales não impediu que houvesse entraves nas relações entre os países. Pelo contrário, neste caso as relações comerciais foram afetadas justamente por questões que dizem respeito à política doméstica boliviana.

Os investimentos brasileiros no Equador são os menos significativos entre os países analisados. O auge no volume de IBD acontece em 2007, único momento em que os valores chegam perto de US\$ 1 milhão. Porém em 2010, ainda na esteira da crise de 2008, este valor cai para o menor da série analisada, e chega a US\$ 0,101 milhões. O Chile, por sua vez, vinha registrando um incremento no ingresso de investimentos brasileiros ao longo dos anos 1990, em um processo que é interrompido pela crise de 1999. Os IBDs no país esboçam uma reação a partir de 2005, até atingir o maior valor da série em 2007: US\$ 36,4 milhões. Entre 2009-2014 o Brasil aparece como o oitavo investidor no Chile, responsável por apenas 2,2% do total do fluxo de investimentos do país (BANCO CENTRAL DE CHILE, 2016).

Em relação à Colômbia, chama atenção o pico de investimentos brasileiros no ano de 2007 – quando atinge US\$ 539,8 milhões - depois de muitos anos marcados por oscilações e até por números negativos. Segundo Ramírez (2009), este fenômeno está inserido em um contexto de aumento do comércio bilateral: entre 2004 e 2008 as exportações brasileiras para a Colômbia aumentaram em 200%. A maior parte dos investimentos brasileiros na Colômbia são nos setores energético (através da Petrobrás), de mineração e pedreiras (Gerdau, Vale do Rio Doce e

Votorantim) e metalomecânico, para a construção de plataformas marítimas e estaleiros. Mas a partir da crise mundial de 2008 os investimentos brasileiros na Colômbia começaram a diminuir, e fecharam 2010 com US\$ 81,7 milhões: número 6,6 vezes menor do que o registrado em 2007.

Como mencionado anteriormente, o governo da Venezuela não disponibiliza dados de IEDs classificados de acordo com o país de origem dos recursos. Por isso, a análise em relação a este país vai ser feita através de notícias e reportagens veiculadas na mídia, e que dizem respeito aos investimentos brasileiros neste território. Estes relatos deixam claro o incremento dos investimentos de grandes empresas transnacionais brasileiras na Venezuela ao longo dos anos 2000. Em reportagem ao jornal Folha de São Paulo, em 26 de junho de 2008, o jornalista Maissonave destaca a onda de investimentos brasileiros em um momento em que o país atraía cada vez menos capital estrangeiro:

O ano passado [2007] foi o primeiro desde o início do governo Chávez, em 1999, em que empresas brasileiras se instalaram na Venezuela -o quinto destino de investimentos do país, segundo levantamento do Itamaraty. Antes, apenas a AmBev tinha fábricas no país, mas sua chegada foi em 1994 (MAISSONAVE, 2008).

A reportagem cita ainda investimentos das empresas Gerdau - que em 2007 comprou a terceira maior produtora de aço da Venezuela por US\$ 92,5 milhões – e o Grupo Ultra, que comprou uma pequena fábrica de produtos químicos por cerca de US\$ 14 milhões. Já a mineira Alcicla se associou à venezuelana Metalnet numa fábrica de reciclagem de alumínio. Segundo a reportagem, as empresas brasileiras estavam assumindo o espaço deixado pela Colômbia e pelos Estados Unidos, investidores tradicionais da Venezuela (MAISSONAVE, 2008).

Já a reportagem de Carvalho e Tardáguila (2016) no jornal O Globo descreve como os financiamentos do BNDES foram fundamentais para o incremento da presença brasileira na Venezuela. A jornalista teve acesso aos despachos da embaixada do Brasil em Caracas, entre 2003 e 2010, em que os investimentos da empresa Odebrecht no país eram descritos como “projetos de grande interesse”. Um relatório de gestão do embaixador brasileiro em Caracas Antonio Simões, afirma que a carteira de contratos de serviços de empresas brasileiras na Venezuela subiu de US\$ 9 bilhões, em 2008, para US\$ 20 bilhões, no final de 2009.

Em março de 2009, a presença da na Venezuela era tão significativa que a embaixada brasileira destacou em comunicado oficial que “a carteira da

Odebrecht chegava a US\$ 10 bilhões, sendo que a operação da empresa baiana na Venezuela já superava a no Brasil”. No mesmo ano, a embaixada frisou depois que a construtora alcançara contratos de mais de US\$ 12 bilhões. Entre os projetos estavam o metrô de Caracas, “quase o dobro do metrô de São Paulo”, e a ponte sobre o Rio Orinoco (CARVALHO; TARDÁGUILA, 2016).

A situação das empresas brasileiras na Venezuela, no entanto, também foi marcada por percalços gerados pela instabilidade política no país. Reportagem da jornalista Patrícia Campos Mello no jornal O Estado de São Paulo, em 6 de agosto de 2010, mostra a situação da Braskem, que reduziu a equipe em Caracas depois que o governo venezuelano não cumpriu a sua parte em um contrato com a empresa brasileira:

A Braskem, que havia fechado duas joint ventures com a estatal venezuelana Pequiven, para dois projetos no valor de US\$ 3,5 bilhões, mudou seus planos. Das 30 pessoas que a empresa mantinha em Caracas para tocar o projeto, só sobrarão 5. A maioria dos executivos está voltando para o Brasil ou indo para outras filiais da Braskem (CAMPOS MELLO, 2010).

A reportagem também descreve a preocupação das empreiteiras Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa com a aprovação, pelo congresso venezuelano, da lei que permite ao governo confiscar máquinas ou se apoderar de obras públicas que estejam paralisadas ou atrasadas.

Ou seja, houve um aumento dos investimentos brasileiros na Venezuela ao longo dos anos 2000. Entre os fatores que estimularam este incremento estão o grande volume de financiamentos do BNDES e a busca por novos investidores para substituir as empresas da Colômbia e Estados Unidos. Este último fator está relacionado ao movimento feito pelo Presidente Hugo Chávez de deixar a Comunidade Andina – em função da aproximação comercial que este bloco fazia com os EUA – e ingressar no Mercosul. Mas se por um lado a questão política foi um estímulo para os investimentos brasileiros na Venezuela, por outro lado ela representou um fator de constante instabilidade, em função das medidas nacionalistas implementadas por Chávez e da disputa política vivida no país.

Apesar de ter assumido um grau mais acentuado na Venezuela, esta instabilidade dos investimentos brasileiros ao longo do tempo não é privilégio deste país. Como visto anteriormente, percebe-se que o incremento dos investimentos brasileiros na América do Sul ao longo dos anos 2000 não ocorreu de forma estável e contínua, sendo constantemente prejudicado por crises econômicas e outros

fatores de instabilidade. Estas oscilações fizeram com o que o Brasil não conseguisse se tornar um investidor de peso na região, um fator essencial para que o País assumisse um papel de liderança regional. Desta forma, é possível afirmar que houve uma ampliação da presença brasileira no exterior ao longo dos governos FHC e Lula, também no que diz respeito aos Investimentos Diretos. Este processo, no entanto, não se deu de forma consistente ao longo do período. Esta dinâmica instável fragiliza a projeção do Brasil como potência regional na medida que demonstra grande vulnerabilidade das empresas brasileiras às crises políticas e econômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a política externa brasileira ao longo dos governos FHC e Lula, a fim de responder à seguinte questão: existe uma linha de continuidade e um processo de expansão geográfica das relações internacionais brasileiras ao longo destes 16 anos? A hipótese principal confirmava tanto a continuidade como a expansão da política externa brasileira, partindo do Mercosul em direção ao resto do mundo. Além disso, trabalhou-se com as seguintes hipóteses secundárias:

- a) FHC focou sua política de integração na consolidação do Mercosul, e ao final de seu governo começou um movimento de ampliação desta esfera de atuação para o continente sul-americano. Lula não só deu continuidade como intensificou este processo através da Unasul, e passou a projetar o Brasil para o resto do mundo;
- b) em função da ampliação da área de atuação do Brasil ao longo do governo Lula, o Mercosul deixou de ser prioritário na política externa brasileira;
- c) na medida em que buscou ampliar as relações internacionais do Brasil, Lula passou a posicionar o País como líder regional, o que não acontecia no governo FHC.

Para testar estas hipóteses e responder à pergunta de pesquisa foram utilizadas duas variáveis: viagens internacionais e dados econômicos (balança comercial e IEDs). A análise das viagens internacionais permitiu confirmar a hipótese principal, ao demonstrar que houve de fato um processo de ampliação da política externa brasileira ao longo dos governos FHC e Lula, partindo do Mercosul em direção ao restante do mundo. Isso ficou demonstrado, em primeiro lugar, pela diversificação das viagens presidenciais no período Lula. Ao contrário de FHC, o petista viajou para todas as regiões do mundo analisadas, com especial destaque para o incremento da agenda presidencial na África e no Oriente Médio. A América do Sul também ganhou mais espaço, passando de terceira região mais visitada – no governo FHC – para segunda região mais visitada no governo Lula. Quando observados apenas os dados relativos à América do Sul, alguns pontos merecem destaque, por estarem diretamente relacionados às hipóteses da pesquisa:

- a) do primeiro para o segundo mandato de FHC houve uma redução de 28% no número de viagens aos países do Mercosul, e um incremento de 10% nas visitas aos países sul-americanos de fora do bloco. Os dados confirmam o processo de ampliação da política externa brasileira levado à cabo pelo governo Cardoso, utilizando o Mercosul como um trampolim a partir do qual foi possível ampliar a ação externa para o restante do continente;
- b) enquanto no governo FHC 45% das viagens tiveram como destino países do Mercosul, no governo Lula este índice cai para 40%. A análise do governo Lula, no entanto, mostra que houve um incremento de 24,3% no número de viagens aos países do Mercosul do primeiro para o segundo mandato, bem acima do aumento de 3,7% registrado em relação aos países sul-americanos de fora do bloco. Estes dados desmentem a hipótese de que a ampliação da política externa brasileira levou à uma redução na importância do Mercosul. Pelo contrário, percebe-se um esforço do governo Lula em manter o bloco como um espaço prioritário para o Brasil;
- c) a análise da agenda cumprida pelos presidentes nos países sul-americanos confirma a hipótese de que o Brasil passou a desempenhar um papel de liderança durante o governo Lula. Isso se observa a partir de dois elementos: o primeiro é o aumento no investimento brasileiro em obras de infraestrutura nos demais países sul-americanos ao longo dos anos 2000; o segundo é o tom dos discursos proferidos por Lula nestas ocasiões, buscando falar em nome da América do Sul e defender os interesses regionais.

Passa-se agora às conclusões obtidas a partir das análises feitas com as variáveis econômicas. Em relação ao comércio internacional, observa-se claramente uma ampliação das relações comerciais brasileiras a partir dos anos 1990. Neste contexto, a Ásia aparece como um importante mercado para os produtos brasileiros, apesar de os termos de troca pouco favoráveis resultarem em déficits expressivos para o Brasil. EUA e União Europeia mantêm um papel importante – tanto como exportadores e importadores de produtos industrializados – enquanto África e Oriente Médio surgem como parceiros promissores para o País.

Os maiores superávits, no entanto, são obtidos junto aos países sul-americanos, grandes importadores de produtos industrializados brasileiros. Destaque para a Venezuela, que deixa de ser o país com o qual o Brasil tinha as menores relações comerciais, nos anos 1990, para se tornar a principal fonte de superávit entre os países sul-americanos nos anos 2000. Esta dinâmica está em sintonia com a atuação diplomática brasileira. Lembrando que a Venezuela foi o terceiro país sul-americano mais visitado pelo Presidente Fernando Henrique, e o primeiro mais visitado pelo Presidente Lula. Também é possível constatar o papel cumprido pelo Mercosul, que permitiu que o Brasil saísse de uma posição deficitária – nos anos 1990 – para outra superavitária nos anos 2000.

Os dados da balança comercial mais uma vez comprovam a hipótese da ampliação das relações internacionais brasileiras ao longo do período FHC – Lula. O Brasil fortalece sua presença comercial em todas as esferas geográficas ao longo dos anos 2000: Mercosul, América do Sul e diferentes regiões do mundo. Os crescentes superávits brasileiros a nível regional demonstram mais uma vez o papel de liderança assumido pelo Brasil ao longo do governo Lula, agora no aspecto econômico. Mais uma vez, se vê desmentida a hipótese de que o Mercosul perde importância na política externa brasileira. Pelo contrário, as exportações brasileiras para os países do bloco aumentam mais de cinco vezes entre 1999 e 2008 (passam de US\$ 2,1 bi para US\$ 11,4 bi).

A análise dos dados referentes aos Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) também aponta respostas aos questionamentos do trabalho. Mais uma vez, fica evidenciada a ampliação da área de atuação brasileira no exterior ao longo dos governos Lula e FHC, tanto como receptor como promotor de IEDs. Entre 1994 e 2010 o montante de IEDs recebidos pelo Brasil saltou dos US\$ 40 milhões para US\$ 600 milhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017a). Este processo foi acompanhado pela diversificação dos países de origem destes investimentos. Os EUA, que em 1994 respondiam por 26% destes investimentos, passam a compor 18% dos IEDs em 2010 (Caseiros, 2014). Ao mesmo tempo, surgem novas fontes de investimento entre os países europeus e latino-americanos.

Já o número de projetos brasileiros no exterior mais do que dobrou entre 1994 e 2012, registrando um crescimento de 63%. Nos dois anos analisados a América do Sul se manteve como o principal destino dos investimentos. O maior incremento no número de projetos, no entanto, seu deu na Ásia (92%) e na África (83%) (Caseiros,

2014). Quando observados os investimentos brasileiros a nível regional, observa-se uma ampliação da área de atuação das empresas a partir dos anos 2000. Enquanto nas décadas de 1980 e 1990 a maioria dos investimentos tinha como destino os países do Mercosul, a partir dos anos 2000 as empresas passam a investir também em outros países sul-americanos, especialmente Chile, Colômbia e Peru. Destaque também para a Venezuela, que 1994 contava com cinco projetos brasileiros, número que salta para 14 em 2012 (CASEIROS, 2014).

A partir das variáveis de IEDs, é possível mais uma vez confirmar a hipótese principal do trabalho, de que houve uma ampliação da área de atuação do Brasil a partir do Mercosul em direção à América do Sul e ao restante do mundo. Novamente não se confirma a hipótese de que o Mercosul perde espaço na agenda brasileira, já que o Cone Sul continua sendo um importante receptor dos investimentos brasileiros. A ideia de que o Brasil assumiu um papel de liderança regional ao longo do governo Lula também fica enfraquecida. Apesar de ter sido constatada a ampliação dos investimentos brasileiros na região, este processo se dá de forma pouco consistente, sendo constantemente influenciado por crises econômicas e políticas.

A partir desta pesquisa conclui-se que o Brasil de fato protagonizou um processo de ampliação da área de atuação de sua política externa ao longo dos governos FHC e Lula. Processo este que teve origem no início dos anos 1990 com a criação do Mercosul e foi fortalecido ao longo do governo Cardoso, culminando no ano 2000 com a Primeira Reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos. Após assumir, Lula expande a atuação brasileira na América do Sul, seja através de uma diplomacia ativa, da criação de instituições como a Unasul ou do apoio a empresas brasileiras dispostas a investir na região. Ao mesmo tempo, observa-se ao longo dos anos 2000 um esforço para ampliar e diversificar a presença brasileira a nível internacional, com destaque para o fortalecimento das relações comerciais com a Ásia, África e Oriente Médio. Este processo, no entanto, não resultou em um enfraquecimento do Mercosul. Tanto os dados relativos às viagens presidenciais como às variáveis econômicas demonstram que este espaço se manteve como uma prioridade da política externa brasileira ao longo dos anos 2000. Conclui-se ainda que este fortalecimento da presença brasileira projetou o País como uma liderança regional. As constantes instabilidades políticas e econômicas, no entanto, não permitem afirmar que de fato o Brasil passou a ocupar esta posição de liderança, e

sim que houve um forte movimento político e econômico neste sentido ao longo do governo Lula.

REFERÊNCIAS

ANERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*, São Paulo, Ed. 91, p.23-52, nov. 2011.

BACOCINA, Denize. Lula sela acordo entre Mercosul e Peru em Lima. *BBC Brasil*, São Paulo, 25 ago. 2003. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/08/030825_denizeperucg.shtml>. Acesso em: 16 out. 2016

BANCO CENTRAL DE BOLÍVIA. *Reporte de Saldo y Flujos del Capital Privado Esctrjero em Bolivia*. La Paz, 2017. Disponível em:
<https://www.bcb.gob.bo/?q=pub_reporte-saldos-flujos>. Acesso em: 18 out. 2016

BANCO CENTRAL DE CHILE. Estadísticas. Santiago, 2016. Disponível em:
<http://www.bcentral.cl/es/faces/home?_afLoop=559337959628785&_afWindowMode=0&_afWindowId=1a4iu2tris_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D1a4iu2tris_1%26_afLoop%3D559337959628785%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1a4iu2tris_281>. Acesso em out. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Glossário: Plano Brady*. Brasília, DF, 2017b. Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 23 fev. 2017>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Investimento Estrangeiro Direto: Tabelas - Censo 1995 e ingressos 1996 a 2000*. Brasília, DF, 2017a. Disponível em:
<<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/ingressos/htms/index1.asp?idpai=INVED>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. *Relatório Anual 2003: Volume 39*. Brasília, DF, 2003. Disponível em
<<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2003/rel2003p.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BAUMANN, Renato. *Brazilian External Sector so far in the XXIst century*. Brasília, DF: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, abr. 2010. p.1-22.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 154 – 178, 2008. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a10.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2016.

BERRINGER, Tatiana. *Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 223 f. Tese (Doutorado Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BRASIL perdoa dívida de US\$ 52 mi. da Bolívia. *BBC Brasil*, São Paulo, 9 jul. 2004. Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2004/07/040709_lulaboliviarg.shtml>. Acesso em: 15 out. 2016

BRASIL. *Decreto n. 88.946, de 07 de novembro de 1983*. Promulga o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Brasília, DF, 1983. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Acordo-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-entre-Brasil-e-Argentina-para-Usos-Pac%C3%ADficos-da-Energia-Nuclear.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Legislação: Lista de Exceções à TEC*. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/391-certificado-form-61>>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta dos presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Peru, Alejandro Toledo*. Lima, 25 ago. 2003a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_50/>. Acesso em: 16 out. 2016

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta dos senhores Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e da República da Colômbia, Ernesto Samper Pizano, por ocasião do encontro presidencial*. Cartagena das Índias, 7 nov. 1997. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_95_2011-09-01-14-10-20/at_download/arquivo>. Acesso em: 15 out. 2016

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração de Caracas*. Caracas, 4 jul. 1995a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_48/at_download/arquivo>. Acesso em 16 out. 2016

_____. Ministério das Relações Exteriores. Entrevista do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, ao jornal “Correio Braziliense” em 24 de agosto de 2000 – Jornal Correio Braziliense, 24/08/2000, *Resenha da Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 87, p.239-241, 2º semestre 2000.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso na Cerimônia de Posse do Subsecretário-Geral da América do Sul e de Diretores-Gerais de Departamentos*. Brasília, DF, 21 jul. 2003b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7573-discurso-na-cerimonia-de-posse-do-subsecretario-geral-da-america-do-sul-e-de-diretores-gerais-de-departamentos>>. Acesso em 12 out. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Início das obras da Rodovia Interoceânica: Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de início das obras da Rodovia Interoceânica, em Puerto Maldonado, Peru, em 8 set. 2005a. *Resenha da Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 97, p.239-241, 2º semestre 2005. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2017

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Política Externa: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. Caracas, 4 jul. 2006. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/>>. Acesso em: 16 out. 2016

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, DF, n.88, ano 28, 2001a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N88_1Sem_2001.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Visita oficial à República do Equador do excelentíssimo senhor presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva*. Equador, 25 ago. 2004a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_79/>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *AliceWeb2*, Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://aliceweb2.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Comex Vis: Comercialização do Comércio Exterior*. Brasília, DF, 2016d. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Presidência da República. Biblioteca. *Presidência: ex-presidentes*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>. Acesso em: 15 out. 2016e.

_____. Presidência da República. *Discurso na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 10 nov. 2001b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy_of_64.pdf/view>. Acesso em 7 jan. 2017

_____. Presidência da República. *Discurso em almoço oferecido pelo Presidente da República do Equador, Gustavo Noboa*. Quito, 1 out. 2001c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/1o-de-outubro-de-2001-discurso-em-almoco-oferecido-pelo-presidente-da-republica-do-equador-gustavo-noboa>>. Acesso em: 15 out. 2016

_____. Presidência da República. *Sessão Solene no Congresso Venezuelano*. Caracas, 4 jul. 1995b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/05%20-%20Sessao%20solene%20no%20congresso%20venezuelano%20-%20Caracas%20-%20Venezuela%20-%202004-07-1995.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016

_____. Presidência da República. *Pronunciamento do Presidente da República – posse no Congresso Nacional*. 1 jan.1999. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/1999-1/01.pdf/view>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

_____. Presidência da República. *Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado à Colômbia*. Bogotá, 14 dez. 2005b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/14-12-2005-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-de-estado-a-colombia>>. Acesso em: 16 out. 2016

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de inauguração da ponte “Wilson Pinheiro” – Integração Brasil/Bolívia Brasília/AC*. 11 ag. 2004b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/11-08-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-inauguracao-da-ponte-201cwilson-pinheiro201d-2013-integracao-brasil-bolivia>>. Acesso em: 15 out. 2016

_____, *Tratado de Assunção: Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (26/03/1991)*. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CAMPOS MELLO, Patrícia. Venezuela atrasa pagamentos e afugenta empresas brasileiras. *Estadão*, Caracas, 06 ago. 2010. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,venezuela-atrasa-pagamentos-e-afugenta-empresas-brasileiras-imp-,591164>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

CARVALHO, Cleide; TARDÁGUILA, Cristina. BNDES impulsionou Odebrecht na Venezuela: TCU apontou irregularidades em financiamento para metrô de Caracas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 07 jul. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/bndes-impulsionou-odebrecht-na-venezuela-16681792>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. *Internacionalização de empresas brasileiras: estratégias e alternativas de política industrial*. Trabalho apresentado no IX Workshop Empresa, empresários e sociedade, Niterói, 2014. Disponível em: <http://www.uff.br/9wees/?page_id=85>. Acesso em 16 fev. 2017.

CANTANHÊDE, Eliane. Frase acalma oposição na Venezuela. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 ago. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2608200321.htm>>. Acesso em: 15 out. 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Sistema interactivo gráfico de datos de comercio internacional – SIGCI*. Santiago de Chile, 2016. Disponível em: <<http://iis7-d3.cepal.org/comercio/ecdata2/>>. Acesso em: 16 out. 2016

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297p.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Rev. Bras. Polit. Int*, Brasília, n.50, ed.1, p. 159-176, 2007.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*. v. 10 n. 1 p. 23-44, jan.-abr. 2010. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591/6794>>. Acesso em: 27 set. 2016.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Opções estratégicas: o papel do Brasil no sistema internacional. *Lua Nova*, São Paulo, n. 53, p. 135-206, 2001.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

FAJARDO, José Marcos Castellani. *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação*. 2004. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FHC chama bolivianos de “peruanos”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 jun. 2001. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-chama-bolivianos-de-peruanos,20010627p38518>>. Acesso em: 15 out. 2016

GIRALDI, Renata. Bachelet diz que ida de Lula ao Chile demonstra liderança mundial do presidente. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 2 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/967110/bachelet-diz-que-ida-de-lula-ao-chile-demonstra-lideranca-mundial-do-presidente>>. Acesso em: 15 out. 2016

GRATIUS, Susanne. *O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?* Madrid: FRIDE, abr. 2007. Relatório 35.

HIRAKUTA, Célio; SARTI, Fernando. *Investimento Direto e a Internacionalização das Empresas Brasileiras no Período Recente*. Brasília, DF: IPEA, abr. 2011.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292008000200007&lng=e&tlng=pt>. Acesso em: 29 ag. 2016.

IGLESIAS, Roberto; COSTA, Katarina. Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*, Rio de Janeiro, n. 109, p.4-21, out/dez. 2011. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/109_RIKC.pdf> Acesso em: 16 fev. 2017

IVES, Diogo. Quarenta anos de integração regional da América do Sul: a política externa para a região de Geisel a Dilma (1974-2014). *Revista InterAção*, Santa Maria, v.9, n.9, p. 44-63, dez. 2015.

JARDIM, Cláudia. Colômbia adere a Conselho de Defesa Sul-Americano. *BBC Brasil*, São Paulo, 19 jul. 2008. Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080719_lulauribeconselho_cj_cg.shtml>. Acesso em: 16 out. 2016

LÉO, Sérgio. Agenda entre os países fica negativa. *Valor Econômico*, São Paulo, 3 mai. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/469842/complemento_1.htm?sequence=2>. Acesso em: 01 mar. 2017

LOPREATO, Francisco Luiz C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marco Antonio Macedo. *Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, DF: IPEA, 2014. Cap.6, p. 227-260. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23279>. Acesso em: 28/05/16

LULA e Chávez inauguram ponte sobre o Rio Orinoco. *Terra*, São Paulo, 12 nov. 2006. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O11244037-EI306,00-Lula+e+Chavez+inauguram+ponte+sobre+rio+Orinoco.html>>. Acesso em: 15 out. 2016

MAISSONAVE, Fabiano. Empresas brasileiras elevam investimentos na Venezuela. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2606200834.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe — CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, 1994. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108_es.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Editora Unesp, 2003. 207 p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 51, n. 2, p. 136 – 153, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. *Política Internacional*. 2. ed. Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

SANTOS, Luis Cláudio Villafañe G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília, DF: FUNAG, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian Foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. Bras. Polít. Int*, Brasília, DF, n.53, edição especial, p. 151-168, 2010.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano F. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

SILVA, André Luiz Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 359 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Carta Internacional*, Belo Horizonte v.7, n.1, p. 20-34, jan.- jun. 2012.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A Diplomacia Presidencial e o Processo de Inserção Internacional do Brasil: Um Estudo da Política Externa do Governo de Fernando Henrique Cardoso. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 15., 2009, Fortaleza. *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2009. p.1-10.

SOUVIRON, Alberto. Análise: os andinos buscam seus horizontes. *BBC Brasil*, São Paulo, 28 jun. 2003. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/06/030627_andinosmt.shtml>. Acesso em: 16 out. 2016

ULHÔA, Raquel. Presidente tenta atrair Chile para o Mercosul. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 fev. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/28/brasil/6.html>>. Acesso em: 15 out. 2016

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.29, n. 2, p. 273-335, jul/dez. 2007.

VIGEVANI, Tulio. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social – USP*, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

APÊNDICE A – Balança comercial brasileira

Tabela 1: Evolução da balança comercial brasileira 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	46506282414	49971896207	-3465613793
1996	47746728158	53345767156	-5599038998
1997	52982725829	59747227088	-6764501259
1998	51139861545	57763475974	-6623614429
1999	48012789947	49301557692	-1288767745
2000	55118919865	55850663138	-731743273
2001	58286593021	55601758416	2684834605
2002	60438653035	47242654199	13195998836
2003	73203222075	48325566630	24877655445
2004	96677498766	62835615629	33841883137
2005	118529000000	73600375672	44928809227
2006	137807000000	91350840805	46456628726
2007	160649000000	120617000000	40031626580
2008	197942000000	172985000000	24957675295
2009	152995000000	127722000000	25272399817
2010	201915000000	181768000000	20146857897

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 2: Evolução da balança comercial Brasil X Ásia - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	8191693675	8249437841	-57744166
1996	7813797961	7638423190	175374771
1997	7767761835	9137921273	-1370159438
1998	5664317854	7958871256	-2294553402
1999	5743582403	6506789340	-763206937
2000	337732534	8634026161	-2296293627
2001	6974841727	8934296207	-1959454480
2002	8833344286	8035902404	797441882
2003	11771815547	8934585926	2837229621
2004	14712892854	12294062774	2418830080
2005	18723116115	16884122916	1838993199
2006	20953492264	23005790628	-2052298364
2007	25285536026	31033091345	-5747555319
2008	37856937154	47164856507	-9307919353
2009	40433688727	36156622913	4277065814
2010	56509664218	56200069453	309594765

Fonte: Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 3: Evolução da balança comercial Brasil X EUA - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	8682812161	10519498419	-1836686258
1996	9182584604	11818422203	-2635837599
1997	9274987124	13706094568	-4431107444
1998	9747316066	13514742008	-3767425942
1999	10675124224	11741047942	-1065923718
2000	13189576929	12899226083	290350846
2001	14208572954	12905492013	1303080941
2002	15377822589	10287452316	5090370273
2003	16728079047	9569454702	7158624345
2004	20099235400	11357061637	8742173763
2005	22539731875	12666508176	9873223699
2006	24524748523	14657479678	9867268845
2007	25065048412	18723280625	6341767787
2008	27423048799	25627961850	1795086949
2009	15601628031	20032145355	-4430517324
2010	19307295562	27044361398	-7737065836

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 4: Evolução da balança comercial Brasil X União Europeia – 1995 – 2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	13235806277	14210476904	-974670627
1996	13432009592	14607341701	-1175332109
1997	15064874715	16240978550	-1176103835
1998	15291652311	17241943601	-1950291290
1999	14228543197	15339902704	-1111359507
2000	15370107425	14536597957	833509468
2001	15528924328	15450218200	78706128
2002	15638101196	13496564226	2141536970
2003	18873660020	13066925748	5806734272
2004	24745548062	15991492385	8754055677
2005	27127865783	18238933802	8888931981
2006	31132673881	20213955042	10918718839
2007	40565583854	26740657783	13824926071
2008	46594570676	36191344488	10403226188
2009	34189000802	29238633944	4950366858
2010	43323895760	39150977830	4172917930

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 5: Evolução da balança comercial Brasil X Oriente Médio - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	1228634981	2035771173	-807136192
1996	1318831638	2203371555	-884539917
1997	1430136410	1915423363	-485286953
1998	1599584518	1241561985	358022533
1999	1485407368	1073971444	411435924
2000	1332874062	1560817910	-227943848
2001	2030018456	1471192138	558826318
2002	2331325268	1430464835	900860433
2003	2806788319	1625577816	1181210503
2004	3688723165	2314927469	1373795696
2005	4288485185	2509617837	1778867348
2006	5749227602	3165031095	2584196507
2007	6399444251	3205421922	3194022329
2008	8054875812	6230649560	1824226252
2009	7552058404	3142417855	4409640549
2010	10525090352	4680393911	5844696441

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 6: Evolução da balança comercial Brasil X África - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	1585821583	1180637451	405184132
1996	1527022348	1690473093	-163450745
1997	1520000381	1995198981	-475198600
1998	1651086046	1819086788	-168000742
1999	1336476992	2223842002	-887365010
2000	1347098183	2907082676	-1559984493
2001	1989031346	3330949802	-1341918456
2002	2363340654	2675612821	-312272167
2003	2862003914	3291174938	-429171024
2004	4247699268	6183472779	-1935773511
2005	5981353507	6656664579	-675311072
2006	7455879389	8110811144	-654931755
2007	8578221741	11346724972	-2768503231
2008	10169567120	15761124122	-5591557002
2009	8692380077	8465581857	226798220
2010	9261599799	11297251661	-2035651862

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 7: Evolução da balança comercial Brasil X América do Sul - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	9513530883	9181759513	331771370
1996	10277281562	10696397238	-419115676
1997	12799602945	11849624555	949978390
1998	12344864490	11367694178	977170312
1999	9440988170	8837064505	603923665
2000	11122964766	10877607884	245356882
2001	10284058631	9293913017	990145614
2002	7493669687	7630563178	-136893491
2003	10171652356	7655441483	2516210873
2004	15722780445	9278468057	6444312388
2005	21237628893	10733683386	10503945507
2006	26751046588	14963279606	11787766982
2007	31904621372	18516301366	13388320006
2008	38364459320	24139692719	14224766601
2009	27008545210	19115439762	7893105448
2010	37169150093	25911924532	11257225561

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 8: Evolução da balança comercial Brasil X Mercosul - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	6153768222	6843923909	-690155687
1996	7305281948	8301547326	-996265378
1997	9045110950	9426133443	-381022493
1998	8878233843	9416203081	-537969238
1999	6778178415	6719244536	58933879
2000	7739599181	7796208525	-56609344
2001	6374455028	7009674042	-635219014
2002	3318675277	5611720224	-2293044947
2003	5684309729	5685228972	-919243
2004	8934901994	6390492978	2544409016
2005	11746011414	7053699272	4692312142
2006	13985828343	8967386709	5018441634
2007	17353576477	11624752344	5728824133
2008	21737308031	14934111721	6803196310
2009	15828946773	13107441700	2721505073
2010	22601500959	16620151158	5981349801

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 9: Evolução da balança comercial Brasil X América do Sul (exceto Mercosul) - 1995-2010

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$ FOB)	Saldo
1995	3359762661	2337835604	1021927057
1996	2971999614	2394849912	577149702
1997	2986843805	1417340857	1569502948
1998	2760332485	1195917723	1564414762
1999	2126048382	1143440024	982608358
2000	2630459616	1753727183	876732433
2001	2814334056	1537255700	1277078356
2002	3376020235	1385782909	1990237326
2003	3879113551	1695058060	2184055491
2004	5318076446	2688891759	2629184687
2005	7267911661	3424378707	3843532954
2006	9199793830	5404339519	3795454311
2007	9827104909	6545624427	3281480482
2008	11476963297	8666808286	2810155011
2009	7569259155	5426404775	2142854380
2010	10713677294	8459106242	2254571052

Fonte: elaboração própria, com base em BRASIL, 2016c

Tabela 10: Evolução da balança comercial Brasil X- Argentina entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$ FOB)	Importações (US\$)	Saldo
2011	22709344,43	16906099,48	5803244,948
2010	18436993,17	14424771,34	4012221,826
2009	12784966,5	11281165,45	1503801,051
2008	17605620,92	13257932,12	4347688,8
2007	14416945,59	10409997,36	4006948,228
2006	11739591,94	8053648,146	3685943,793
2005	9930152,936	6241110,029	3689042,907
2004	7390967,394	5569811,952	1821155,442
2003	4569767,654	4672610,523	-102842,869
2002	2346508,274	4743785,116	-2397276,842
2001	5009810,224	6206537,463	-1196727,239
2000	6237684,373	6843231,619	-605547,246
1999	5363925,875	6109836,961	-745911,086
1998	6747079,68	8421174,272	-1674094,592
1997	6767152,64	8576075,264	-1808922,624
1996	5170004,48	7100966,912	-1930962,432
1995	4041110,784	5749807,104	-1708696,32
1994	4135647,232	3828394,496	307252,736
1993	3658216,448	2816116,736	842099,712
1992	3041080,064	1832919,424	1208160,64

1991	1475470,464	1746457,344	-270986,88
1990	645116,8	1514198,784	-869081,984
1989	569213,952	1294152,832	-724938,88
1988	754763,904	738635,712	16128,192
1987	611808,448	605691,392	6117,056
1986	506728,384	782326,336	-275597,952
1985	548232,128	493115,264	55116,864
1984	853104,064	538614,208	314489,856
1983	654621,888	373211,296	281410,592

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 11: Evolução da balança comercial Brasil X Uruguai entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	2174589,236	1753185,09	421404,146
2010	1518798,319	1572528,158	-53729,839
2009	1360077,892	1240345,618	119732,274
2008	1644125,714	1018199,079	625926,635
2007	1288439,665	786202,334	502237,331
2006	1012597,766	618224,396	394373,37
2005	853137,754	493653,258	359484,496
2004	670581,906	522855,59	147726,316
2003	405791,503	537868,366	-132076,863
2002	412541,589	484847,356	-72305,767
2001	643392,259	502929,778	140462,481
2000	669441,644	601625,765	67815,879
1999	669587,149	667056,563	2530,586
1998	880526,976	1078462,08	-197935,104
1997	869946,176	1012223,36	-142277,184
1996	810457,792	958831,04	-148373,248
1995	811019,648	998148,608	-187128,96
1994	731801,28	695951,616	35849,664
1993	774799,872	439242,208	335557,664
1992	514105,728	349546,208	164559,52
1991	337026,528	445183,584	-108157,056
1990	294583,648	592106,176	-297522,528
1989	510993,088	598052,032	-87058,944
1988	473677,248	314025,408	159651,84
1987	363924,448	243494,304	120430,144
1986	309183,68	297110,944	12072,736
1985	140339,792	141983,52	-1643,728
1984	135829,36	125197,984	10631,376
1983	104015,232	133892,944	-29877,712

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 12: Evolução da balança comercial Brasil X Paraguai entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	2968573,383	715890,466	2252682,917
2010	2540961,486	611173,199	1929788,287
2009	1683902,379	585440,64	1098461,739
2008	2487561,397	657496,015	1830065,382
2007	1648191,224	434039,008	1214152,216
2006	1233638,638	295904,197	937734,441
2005	962720,724	318935,985	643784,739
2004	873352,694	297825,436	575527,258
2003	708750,484	474750,083	234000,401
2002	559625,414	383087,752	176537,662
2001	721252,545	300206,801	421045,744
2000	832473,164	351351,141	481122,023
1999	744233,339	266761,574	477471,765
1998	1249387,264	359197,792	890189,472
1997	1406436,48	551691,968	854744,512
1996	1324545,792	567406,656	757139,136
1995	1300687,872	530899,872	769788
1994	1053569,728	374231,392	679338,336
1993	960597,44	281916,704	678680,736
1992	543271,616	191361,2	351910,416
1991	496079,52	223381,072	272698,448
1990	380445,984	334801,728	45644,256
1989	413195,872	359850,976	53344,896
1988	333141,28	117818,976	215322,304
1987	330273,056	67407,624	262865,432
1986	398789,088	152658,192	246130,896
1985	301431,712	75931,872	225499,84
1984	332528,672	40568,416	291960,256
1983	233243,968	32876,692	200367,276

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 13: Evolução da balança comercial Brasil X Chile entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	5418067,092	4569487,968	848579,124
2010	4220151,143	4101077,16	119073,983
2009	2656793,69	2615733,035	41060,655
2008	4791703,2	4161962,33	629740,87
2007	4264400,293	3482693,688	781706,605
2006	3913549,324	2881855,204	1031694,12
2005	3623663,246	1746017,339	1877645,907

2004	2555916,452	1398651,997	1157264,455
2003	1886978,683	821233,607	1065745,076
2002	1464798,651	648733,881	816064,77
2001	1354942,78	843829,471	511113,309
2000	1247830,857	968072,935	279757,922
1999	896221,984	769633,424	126588,56
1998	1022978,816	872865,728	150113,088
1997	1195887,36	1081974,272	113913,088
1996	1055245,952	998033,024	57212,928
1995	1210435,712	1183270,784	27164,928
1994	998913,28	635208,192	363705,088
1993	1110316,16	470508	639808,16
1992	922071,744	503593,856	418477,888
1991	677247,424	528140,736	149106,688
1990	483642,368	524919,904	-41277,536
1989	671566,336	542921,536	128644,8
1988	612885,248	367005,376	245879,872
1987	409905,216	375708,512	34196,704
1986	318325,696	299862,016	18463,68
1985	238172,688	228358,992	9813,696
1984	280842,304	240243,952	40598,352
1983	192825,92	177091,008	15734,912

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 14: Evolução da balança comercial Brasil X Venezuela entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	4591847,947	1269296,905	3322551,042
2010	3835962,089	832590,732	3003371,357
2009	3610339,282	581618,67	3028720,612
2008	5150187,992	538549,03	4611638,962
2007	4723939,986	345923,542	4378016,444
2006	3565424,415	591621,082	2973803,333
2005	2223705,818	255605,407	1968100,411
2004	1469802,005	199083,32	1270718,685
2003	608229,076	275154,451	333074,625
2002	798974,175	633060,045	165914,13
2001	1095269,547	746983,275	348286,272
2000	752905,969	1327672,176	-574766,207
1999	536639,722	1048841,478	-512201,756
1998	706264,448	873755,968	-167491,52
1997	768116,032	1138012,8	-369896,768
1996	454391,392	1056191,488	-601800,096
1995	480865,984	894834,304	-413968,32
1994	281610,496	580603,328	-298992,832

1993	392938,592	402013,984	-9075,392
1992	442265,664	345137,056	97128,608
1991	428688,448	559371,776	-130683,328
1990	267548,528	396995,36	-129446,832
1989	354637,088	240855,104	113781,984
1988	430639,104	155731,216	274907,888
1987	409507,456	185633,584	223873,872
1986	307615,36	107056,576	200558,784
1985	295132,576	278121,856	17010,72
1984	364947,456	587433,536	-222486,08
1983	268887,104	718875,392	-449988,288

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 15: Evolução da balança comercial Brasil X Bolívia entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	1511499,266	2863361,134	-1351861,868
2010	1081006,67	2233080,299	-1152073,629
2009	919231,938	1649750,733	-730518,795
2008	1135567,522	2857880,334	-1722312,812
2007	850712,655	1601145,824	-750433,169
2006	701601,938	1448378,964	-746777,026
2005	585252,917	989773,678	-404520,761
2004	540439,784	713360,511	-172920,727
2003	362425,706	520432,027	-158006,321
2002	422205,557	395829,631	26375,926
2001	334451,208	256144,679	78306,529
2000	364654,092	140288,782	224365,31
1999	442921,616	27879,927	415041,689
1998	675755,52	23597,236	652158,284
1997	719055,232	29252,468	689802,764
1996	531629,696	64669,628	466960,068
1995	530033,408	24698,56	505334,848
1994	469926,528	20734,308	449192,22
1993	430526,144	19122,368	411403,776
1992	332632,352	18299,388	314332,964
1991	255917,888	22340,484	233577,404
1990	181912,976	36118,692	145794,284
1989	268051,968	26940,534	241111,434
1988	226376,512	11652,404	214724,108
1987	232321,808	15846,776	216475,032
1986	387513,824	14218,964	373294,86
1985	170858,256	10020,249	160838,007
1984	140551,232	16213,667	124337,565
1983	107969,68	20048,73	87920,95

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 16: Evolução da balança comercial Brasil X Peru entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	2262920,359	1376751,172	886169,187
2010	2000845,353	906937,512	1093907,841
2009	1489062,914	484015,664	1005047,25
2008	2298653,849	956369,175	1342284,674
2007	1648703,805	995899,836	652803,969
2006	1509564,004	788139,95	721424,054
2005	938664,676	459108,765	479555,911
2004	636164,378	349383,743	286780,635
2003	491596,34	235237,054	256359,286
2002	438663,064	217782,733	220880,331
2001	287809,523	230732,122	57077,401
2000	354211,301	211246,744	142964,557
1999	264985,712	200291,432	64694,28
1998	368702,656	210879,136	157823,52
1997	361753,6	297809,44	63944,16
1996	297931,488	273153,184	24778,304
1995	438259,296	218018,928	220240,368
1994	349655,808	196142,064	153513,744
1993	273903,968	132597,024	141306,944
1992	199540,848	165369,056	34171,792
1991	221702,544	126210,408	95492,136
1990	146182,432	141341,2	4841,232
1989	202407,328	170029,744	32377,584
1988	247612,144	88874,36	158737,784
1987	219928,512	120663,744	99264,768
1986	216970,864	81530,112	135440,752
1985	91805,128	59469,032	32336,096
1984	124249,048	51229,992	73019,056
1983	74760,776	60397,76	14363,016

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 17: Evolução da balança comercial Brasil X Colômbia entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	2577416,532	1384139,264	1193277,268
2010	2168363,201	1077299,204	1091063,997
2009	1801053,432	567878,842	1233174,59
2008	2295077,281	829364,46	1465712,821
2007	2338669,163	426760,23	1911908,933
2006	2139882,717	247902,662	1891980,055
2005	1412193,504	137748,159	1274445,345
2004	1043534,982	143269,823	900265,159

2003	751635,382	98518,338	653117,044
2002	638528,003	108499,896	530028,107
2001	607499,837	188842,753	418657,084
2000	515587,176	415395,102	100192,074
1999	402910,183	199503,768	203406,415
1998	467666,144	114414,488	353251,656
1997	507855,2	137940,384	369914,816
1996	431889,184	115073,696	316815,488
1995	457174,176	111782,016	345392,16
1994	400889,216	66840,9	334048,316
1993	377239,456	63925,28	313314,176
1992	347301,056	61727,488	285573,568
1991	156058	60364,06	95693,94
1990	162603,024	34415,536	128187,488
1989	225646,64	22168,724	203477,916
1988	210698,96	14026,43	196672,53
1987	163924,56	20293,552	143631,008
1986	111631,352	7758,829	103872,523
1985	103143,232	5350,044	97793,188
1984	170884,192	5833,903	165050,289
1983	149827,072	2033,839	147793,233

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016

Tabela 18: Evolução da balança comercial Brasil X Equador entre 1983 e 2011 (milhares de US\$)

Ano	Exportações (US\$)	Importações (US\$)	Saldo
2011	933178,029	95148,297	838029,732
2010	969120,825	56705,076	912415,749
2009	638206,928	41429,439	596777,489
2008	877964,78	42579,596	835385,184
2007	661723,709	30278,503	631445,206
2006	877497,508	30392,909	847104,599
2005	648647,252	91706,707	556940,545
2004	494888,862	82781,123	412107,739
2003	356858,207	18892,504	337965,703
2002	389283,34	14906,908	374376,432
2001	211194,728	17565,899	193628,829
2000	133458,208	18573,931	114884,277
1999	104439,535	20818,701	83620,834
1998	203561,088	36747,968	166813,12
1997	171589,392	31208,184	140381,208
1996	172041,44	55356,924	116684,516
1995	208463,392	51896,488	156566,904
1994	272714,496	9233,843	263480,653

1993	170238,544	30157,76	140080,784
1992	136381,088	21278,14	115102,948
1991	131529,808	7838,699	123691,109
1990	126022,72	6523,947	119498,773
1989	187274,432	8481,934	178792,498
1988	186283,68	12173,116	174110,564
1987	124724,408	20455,832	104268,576
1986	141628,496	20537,656	121090,84
1985	119270,856	6230,101	113040,755
1984	140966,768	2198,837	138767,931
1983	97121,04	71752,952	25368,088

Fonte: elaboração da autora, com base em Cepal, 2016