



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA



VINÍCIUS LIMA DE OLIVEIRA

**Integração comercial e especialização produtiva: Brasil e sua
relação com os demais BRICS (2010-2020)**

CAMPINAS
2021

VINÍCIUS LIMA DE OLIVEIRA

**Inserção internacional e especialização produtiva: Brasil e sua
relação com os demais BRICS (2010-2020)**

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como parte dos requisitos
exigidos para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Alex Wilhans Antonio
Palludeto

CAMPINAS
2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

OL4i Oliveira, Vinícius Lima de, 1998-
Inserção internacional e especialização produtiva : Brasil e sua relação com os demais BRICS (2010-2020) / Vinícius Lima de Oliveira. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Alex Wilhans Antonio Palludeto.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Relações econômicas internacionais. 2. Comércio exterior. 3. Países do BRICS. I. Palludeto, Alex Wilhans Antonio, 1986-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Palavras-chave em inglês:

International economic relations

Foreign commerce

BRICS countries

Titulação: Bacharel em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Alex Wilhans Antonio Palludeto [Orientador]

Paulo José Whitaker Wolf

Data de entrega do trabalho definitivo: 09-12-2021

VINÍCIUS LIMA DE OLIVEIRA

Inserção internacional e especialização produtiva: Brasil e sua relação com os demais BRICS (2010-2020)

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Data de aprovação: 09/12/2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alex Wilhans Antonio Palludeto – Presidente da banca
Instituto de Economia - UNICAMP

Dr. Paulo José Whitaker Wolf – Docente convidado
Instituto de Economia - UNICAMP

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Rose e Vicente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a educação pública. Sem ela eu não teria a oportunidade de cursar uma graduação. Especialmente à UNICAMP, agradeço por ser o espaço que vivi e aprendi tanto nesses últimos cinco anos. Um aprendizado que supera os conhecimentos teóricos, que perpassa pelo conhecimento de vida, de experiências e de reflexão.

Agradeço meus pais, Rose e Vicente, que, como tutores, exerceram o melhor papel possível. Os agradeço pela paciência, pelo carinho e pela dedicação de pais. Vocês fizeram e fazem parte de mim.

Agradeço meus amigos, da universidade e de fora dela, que nesses últimos anos me proporcionaram crescimento, experiência e companheirismo. Sem vocês a vida seria mais amarga e vazia.

Agradeço também meu orientador, Prof. Alex Wilhans, que na qualidade de mestre, proporcionou uma organização das ideias e contribuiu muito para essa monografia.

Por fim, agradeço todos aqueles que fizeram parte da minha trajetória, sejam meus familiares - especialmente meus avós Nilton, Eliza e Terezinha –, sejam pessoas que passaram pela minha vida, sejam todos os servidores, professores e colaboradores da UNICAMP.

Meu muito obrigado a todos vocês!

“Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa.”

João Guimarães Rosa

RESUMO

LIMA DE OLIVEIRA, Vinícius. Inserção internacional e especialização produtiva: Brasil e sua relação com os demais BRICS. Orientador: Prof. Dr. Alex Wilhans Antonio Palludeto. Ano. 2021 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

A política externa brasileira avançou na agenda multilateral nos últimos anos. Impulsionado pela ascensão econômica das chamadas economias emergentes, o Brasil buscou aproximação com os países do eixo Sul, com o intuito de maior integração e cooperação entre os países periféricos. Nesse sentido, o acrônimo BRIC surgiu, inicialmente no mundo financeiro, para destacar um conjunto de economias emergentes que apresentavam maior capacidade de crescimento e de relevância no cenário global. Formado por Brasil, Rússia, Índia e China, o grupo passou a efetivamente empreender esforços para atuação conjunta. Com a inclusão da África do Sul, o grupo passou a ser denominado de BRICS. Sobretudo por meio das cúpulas anuais que organizam, os BRICS constituíram espaços de discussões para promoção e fomento, entre outras coisas, do comércio entre seus membros. Nessa direção, os BRICS procuraram desenvolver maior cooperação Sul-Sul, com ênfase nas necessidades do mundo periférico. O Brasil, diante da possibilidade de aumentar seus parceiros comerciais e de reduzir sua dependência frente às economias do Norte, esforçou-se no sentido de ampliar os fluxos comerciais com os países dos BRICS. Apesar desse esforço, o comércio brasileiro com os BRICS cresceu, entre 2010 e 2020, de forma assimétrica e irregular. Por meio da análise apresentada neste trabalho, observou-se que a China tem destaque no comércio internacional brasileiro, enquanto os outros países do grupo são comparativamente menores e comercialmente pouco relevantes no total dos fluxos comerciais brasileiros e de seus principais produtos. Além disso, dos setores econômicos brasileiros, apenas o primário, relacionado às *commodities* agrícolas e minerais, apresentaram crescimento significativo no período. Por outro lado, as importações brasileiras dos BRICS são quase em sua totalidade compostas por produtos manufaturados. Tendo isso em mente, o trabalho busca contextualizar as principais explicações apresentadas na literatura para explicar as razões para a especialização comercial do Brasil com os BRICS e quais as ações que podem ser aplicadas para mitigá-la. Entre as possíveis explicações para tal comportamento, o trabalho concentrou-se em apresentar a

“doença holandesa”, a inserção brasileira nas cadeias globais de valor, o “custo Brasil” e as vantagens comparativas. Este trabalho conseguiu concluir que há sobreposição entre os fatores explicativos, o que reforça o ciclo do padrão comercial do Brasil com os BRICS. Nesse sentido, haveria necessidade conjunta de políticas públicas relacionada às políticas industrial, cambial e comercial, principalmente, no intuito de mitigar os efeitos da especialização comercial no padrão do comércio Brasil-BRICS.

Palavras-chave: Inserção internacional; Integração comercial; BRICS; Brasil;

ABSTRACT

LIMA DE OLIVEIRA, Vinícius. International integration and productive specialization: Brasil and its relationship with the BRICS. Advisor: Prof. Dr. Alex Wilhans Antonio Palludeto. Year. 2021. Undergraduate thesis (Economic Science Undergraduate)– Economy Institute, Campinas State University, Campinas, 2021.

Brazil's external politics has advanced in the multilateral agenda in the last years. Driven by the economic growth seen in emerging countries, Brazil has aimed for closer relations with South nations, with the goal of accomplishing bigger integration and cooperation between peripheral countries. In this context, the acronym BRIC emerged, initially in the financial world at first, to represent the emerging countries that had greater capacity of growth and relevance in the global scenario. Formed by Brazil, Russia, India and China, the group began to effectively undertake joint efforts. With the inclusion of South Africa, the group renamed the BRICS. Above all through the annual summits they organize, the BRICS have created spaces for discussions to promote and foster, among other things, trade among their members. In this direction, the BRICS sought to develop greater South-South cooperation, with an emphasis on the needs of the peripheral world. Brazil, before the possibility of expanding its commerce partners and reducing the dependency from Northern countries, has made an effort in attempting to have a wider commerce flux with the BRICS nations. Despite this effort, Brazilian trade with BRICS has grown, between 2010 and 2020, asymmetrically and irregularly. By the analysis in this research, it's noticeable that China has emphasis when it comes to Brazil's international commerce, while the remaining nations of the group are comparably smaller and commercially less relevant to Brazil. Furthermore, out of all Brazilian sectors, only the primary, related to agricultural and mining *commodities*, has shown relevant growth. On the other hand, Brazilian importations from BRICS are almost exclusively manufactured products. Having this in mind, this research seeks to contextualize the main explanations presented in the literature to explain the reasons for Brazil's trade specialization with the BRICS and what actions can be applied to mitigate it. Among the plausible reasons for such a scenario, the research has focused on showcasing the Dutch disease, the Brazilian insertion into valuable global chains, the "Brazil cost" and the natural comparable advantages. This work managed to conclude that there is an overlap between the explanatory factors, which reinforces the cycle of Brazil's trade pattern

with the BRICS. In this sense, there would be a joint need for public policies related to industrial, exchange and trade policies, mainly in order to mitigate the effects of trade specialization on the pattern of Brazil-BRICS trade.

Keywords: International integration; commerce integration; BRICS, Brazil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O COMÉRCIO INTERNACIONAL ENTRE BRASIL E OS BRICS	15
2.1 A IMPORTÂNCIA DOS BRICS PARA O BRASIL.....	15
2.1.1 PADRÃO DE COMÉRCIO DO BRASIL COM O MUNDO E COM OS BRICS	26
2.2 ÍNDICE DE ORIENTAÇÃO REGIONAL DO BRASIL PARA OS BRICS	42
2.3 COMPORTAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS NAS EXPORTAÇÕES PARA OS BRICS	46
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PADRÃO E COMÉRCIO DO BRASIL COM OS BRICS	49
3.1 VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL NO COMÉRCIO COM OS BRICS	52
3.2 SOBRE APRECIACÃO CAMBIAL E “DOENÇA HOLANDESA”	55
3.3 TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS, TECNOLÓGICAS E FINANCEIRAS E OO POSICIONAMENTO SUBORDINADO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO COMÉRCIO COM OS BRICS	58
3.4 “CUSTO BRASIL” E A BAIXA COMPETITIVIDADE DO SETOR MANUFATUREIRO NO COMÉRCIO BRASIL-BRICS	62
4 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

Quando, em 2001, Jim O’Neill, do Goldman Sachs, introduziu pela primeira vez o acrônimo BRIC para agrupar as economias de Brasil, Rússia, Índia e China foi uma surpresa para a comunidade internacional. O início de um novo século parecia apontar para novos horizontes na balança de poderes da economia global e O’Neill sinalizou para o BRIC como as economias mais promissoras até 2050. Segundo O’Neill (2011), seriam os países que compõem o BRIC que impulsionariam a economia global nas primeiras quatro décadas do século XXI.

Na esteira dos holofotes mundiais, os líderes dos países do BRIC inauguraram em 2009 a primeira cúpula dos países do grupo. Desde então, os membros se reúnem anualmente e formam um clube de países que buscam articulação e cooperação Sul-Sul em diversas áreas estratégicas, principalmente no comércio exterior e nas condições de financiamento. Em 2011, a África do Sul passa a fazer parte do clube, dando força e legitimidade na articulação entre os países do eixo Sul (RIBEIRO; MORAES, 2012).

Os BRICS, a partir de então, representam um novo polo de poder, que se contrapõe aos países do Norte e às instituições de financiamento tradicionais, buscando soluções concretas para os problemas específicos do eixo Sul, desviando-se da cartilha econômica neoliberal que os países do Norte, especialmente Estados Unidos, propagava (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2018).

O Brasil, nesse sentido, buscou apoio e cooperação com esses países do Sul, sem deixar de lado os parceiros comerciais do Norte. Baseado em uma política externa que buscava “autonomia” por meio da conformação de espaços políticos e econômicos alternativos, que de alguma forma deslegitimassem a ordem unipolar e promovessem a desconcentração de poder, o Brasil articulou profundas aproximações com os membros dos BRICS, na tentativa de expandir a cooperação Sul-Sul e diversificar os parceiros comerciais e as pautas exportadoras (NETO; TUSSIE, 2018).

De certo modo, a aproximação com os países do grupo resultou em aumento da cifra comercial, o que pode ser comprovado, por exemplo, com a China sendo o principal parceiro comercial do Brasil desde 2009, segundo o Banco Mundial. O problema, no entanto, está na qualidade desse comércio, e como os distintos setores

produtivos do Brasil se articularam ao crescimento do comércio com os BRICS. Assim, a pesquisa se propõe a analisar o comércio brasileiro com os BRICS no período de 2010 a 2020. A hipótese de trabalho é que, apesar de uma maior integração comercial com os países do grupo, a economia brasileira não foi capaz de diversificar sua pauta exportadora, reforçando a especialização produtiva que a tem marcado nas últimas décadas. Nesse sentido, o trabalho expõe algumas possíveis explicações para a condição de especialização comercial do Brasil com os BRICS, entre elas, o problema de uma possível “doença holandesa” no Brasil, a periférica integração nas cadeias globais de valor, o elevado custo de produção devido à precária infraestrutura brasileira e as vantagens comparativas do Brasil na exportação de produtos primários.

A metodologia utilizada nesta monografia baseou-se na coleta e análise de dados selecionados de comércio internacional entre o Brasil e os demais países dos BRICS e na revisão da literatura especializada dedicada ao tema.

Deve-se levar em conta que existem várias interpretações econômicas da realidade, ou seja, para a pesquisa isso significa que o padrão comercial entre o Brasil e os demais BRICS podem ter diversas explicações, a depender da abordagem adotada. Nesse sentido, de maneira geral, existem duas grandes linhas interpretativas na literatura: i) aquela fundada na teoria econômica convencional, de núcleo ortodoxo; ii) aquela baseada em abordagens heterodoxas, críticas da economia convencional. A teoria econômica convencional privilegia o princípio das vantagens comparativas baseado na dotação relativa dos fatores de produção. Assim, para essa ampla corrente de pensamento das teorias de comércio, o que explicaria o padrão de comércio brasileiro com os países dos BRICS estaria relacionado à natureza das economias e a demonstração das vantagens comparativas estáticas que estabelecem no mercado internacional. Por sua vez, as abordagens heterodoxas buscam apreender de que maneira as economias se inserem às cadeias globais de valor, com ênfase nas políticas econômicas adotadas em um contexto de acirrada concorrência internacional entre economias com graus distintos de desenvolvimento. Nesse sentido, a avaliação das políticas públicas, tais como políticas industrial, cambial e fiscal, que possam influenciar no padrão de comércio de um país adquire importância central. Exemplo dessa perspectiva é a abordagem da “doença holandesa” (OLIVEIRA, 2007; GUIMARÃES, 1997).

Diante disso, a pesquisa buscar demonstrar, as distintas perspectivas sobre a relação comercial Brasil-BRICS na literatura à luz da análise dos dados coletados..

2 O COMÉRCIO INTERNACIONAL ENTRE BRASIL E OS BRICS

Em dez anos, o grupo dos BRICS se consolidou no cenário internacional e ampliou os horizontes de cooperação entre os países membros. Dessa forma, entender como a cooperação comercial se desenvolveu no período de 2010 a 2020 permite avaliar se a aproximação entre o Brasil e esses países mostrou resultados satisfatórios para os setores produtivos e para as relações internacionais brasileiras. Nesse sentido, as seções seguintes buscarão mostrar o esforço brasileiro na criação dos BRICS e na cooperação entre seus países membros, além de apresentar o padrão comercial entre o Brasil e os países desse grupo.

2.1 A IMPORTÂNCIA DOS BRICS PARA O BRASIL

Jim O'Neill foi o primeiro a cunhar o termo BRIC para representar um grupo de países que mostravam sinais econômicos estruturais suficientemente robustos, para o autor, de forma a classificá-los como superpotências emergentes. Desde então, o economista da Goldman Sachs aprimora e discute as razões que o levou a incluir cada um dos membros em um grupo tão seletivo de países que representam uma força econômica suficiente para se contrapor aos Estados Unidos e, no geral, aos países do Norte.

O'Neill (2011) destaca que o passado turbulento, cada um à sua maneira, dos países dos BRICS não impediu que no início do século XXI essas nações não se integrassem à globalização. Na verdade, elas estavam dispostas a ampliar seu poder econômico e geopolítico e expandir suas relações comerciais. A força demográfica de China e Índia, a entrada da Rússia no mercado internacional com o fim da União Soviética, e a estabilização econômica do Brasil foram os principais motivos da inclusão de cada um dos países no BRIC (O'NEILL, 2011).

Posteriormente, já como clube, os membros do BRIC adicionam a África do Sul ao grupo, tornando-se, agora, BRICS. O'Neill (2011) questiona, segundo seus critérios, a entrada do país africano no grupo, já que sua economia é muito inferior em comparação com os outros membros. Porém, a entrada do país sul-africano mostra a disposição dos BRICS em articular os países periféricos, agora tendo um

representante africano e legitimando a organização como uma voz poderosa que ecoa do Sul e se faz ouvir no Norte (RIBEIRO; MORAES, 2012).

Não menos importante, o peso dos BRICS na composição da economia e população mundiais não pode ser desconsiderado. Conforme se observa na Tabela 1, os BRICS concentram quase a metade da população mundial e o PIB do grupo em relação ao PIB mundial cresceu 5 p.p. em uma década (2010-2019).

TABELA 1 – BRICS em relação ao mundo (%)

	2010	2019
População	42,79	41,42
PIB Corrente	17,95	23,98
Investimento Direto Estrangeiro	20,78	19,14

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Ademais, mesmo com uma leve queda em dez anos, os cinco países do grupo concentram aproximadamente um quinto de todo o IDE mundial.

Para além de todo potencial do grupo, autores como Almeida (2010), por exemplo, argumentam que o propósito global dos BRICS não é formar um bloco econômico coeso e capaz de dar harmonia a propósitos nacionais convergentes, pois muitas vezes os objetivos dos países são conflitantes. Na realidade, a grande força dos BRICS estaria em criar um novo polo de poder que se contrapusesse à ordem neoliberal do Norte, representada pelo G7. Adicionalmente, a união de potências periféricas espalhadas pelo mundo, dão força a assuntos antes ignorados quando tratados individualmente. Por exemplo, a busca de Brasil e Índia por um assento permanente no Conselho de Segurança Internacional dá mais força quando a instituição BRICS, com sua relevância e tamanho, pleiteia isso junto à comunidade internacional.

O feito de agrupar países do mundo periférico tão grandes econômica e diplomaticamente foi visto com muito otimismo pelo Brasil. O'Neill (2011) descreve que os próprios brasileiros não acreditavam no sucesso que o país alcançava. Portanto, a política externa brasileira não perdeu o *timing* e aproveitou os espaços

criados no cenário internacional e projetou o Brasil em diferentes campos (SOBRINHO; FILHO, 2018).

A sustentação da procura da política externa brasileira por parceiros econômicos não convencionais remete à crise de 2008, segundo Sobrinho e Filho (2018). Isso porque naquele momento os países centrais enfrentavam uma profunda crise, cuja recuperação se apresentava lenta. Por outro lado, as economias emergentes, com destaque aos BRICS, conseguiram minimizar as perdas da crise e entraram em uma onda de recuperação de maneira acelerada. Nesse meio tempo, conforme destaca Neto e Tussie (2018), a visão geral desses emergentes era que o estopim da crise econômica foi de responsabilidade dos países desenvolvidos e, em decorrência disso, a necessidade de reformar as instituições financeiras internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, criados em Bretton Woods, eram urgentes. Os BRICS então surgem com essas discussões pautadas na sua primeira cúpula. O Brasil, por meio dessa e outras relações que desenvolvia com o eixo Sul, por exemplo, na aproximação com o Irã e com a Venezuela (CORNETET, 2014), consegue ganhar espaço significativo da atenção internacional na medida em que protagoniza o florescimento dos emergentes como novo polo de poder (NETO; TUSSIE, 2018; ROBERTS; ARMIJO; TAKADA, 2018; ALMEIDA, 2010).

O surgimento dos BRICS, portanto, abria novas oportunidades de inserção do comércio brasileiro em mercados emergentes. Não por acaso, o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009 é a China, um dos integrantes dos BRICS, segundo o Banco Mundial.

Desde as primeiras colocações em fóruns internacionais, o Brasil via com otimismo fazer parte de um acrônimo de países que demonstravam potencial de crescimento e robustez econômica a ponto de serem considerados os “emergentes do futuro”. Além disso, a política externa brasileira com Celso Amorim na chancelaria sempre prezou por relações pragmáticas e pelo fortalecimento das parcerias com os países em desenvolvimento. Quando os primeiros diálogos para a formação do grupo deram início, a diplomacia brasileira foi uma das mais entusiasmadas na formulação das discussões e nas oportunidades a serem criadas. Pereira da Silva (2013) aponta que a diplomacia brasileira se engajou na construção e no fortalecimento da coalizão

dos BRICS com o intuito de reforçar a transição para uma ordem multipolar pautada pelo “multilateralismo da reciprocidade¹”.

Nesse sentido, a iniciativa brasileira na formação dos BRICS não tinha como motivação econômica preponderantemente, mas sim diplomática, na tentativa da construção de espaços alternativos de poder que modificassem a ordem dominante dos países do Norte. O Brasil queria os BRICS como um ambiente de fomento de cooperação técnica e econômica entre os países emergentes, mas principalmente na união de forças para garantia das posições políticas conjuntas em temas da agenda global (MOREIRA JUNIOR, 2016).

Assim, a prática de cooperação internacional com os emergentes corrobora com a visão de multilateralismo que o governo brasileiro praticava no período de formação do grupo. Segundo Moreira Junior (2016), “Estados com baixo nível de ação no cenário internacional buscam engajamento e articulação entre si na tentativa de adquirir forças na desestabilização das ordens de poder instaurados”. O multilateralismo ganhava força com o crescimento dos emergentes, o que sobretudo evidenciava a necessidade de reformulação das instituições internacionais e a alteração dos papéis dos Estados no sistema global (DREHER, 2015). O próprio O’Neill (2011), criador do acrônimo, destacava que em mundo na qual China, Brasil e Rússia já ultrapassavam muitas das economias do G7, não teria sentido manter o mesmo peso para esse grupo de “países mais ricos” no cenário internacional. Era preciso uma redistribuição de forças, e os BRICS ocupariam um espaço o qual seria compatível com sua atuação conjunta como potências emergentes que, isoladas, teriam poucas alternativas para ascensão internacional.

A grande mobilização na qual todos os países do grupo se engajavam estava na imperfeição da ordem neoliberal e nas transgressões que seus criadores acometiam o sistema. Stuenkel (2017) lembra que durante a crise de 2008, China, Rússia, Brasil e Índia foram unânimes na necessidade de reformular as instituições financeiras internacionais com a finalidade de balancear as estruturas de influência e poder dessas instituições. Segundo o autor, os países dos BRICS buscavam que as

¹ Multilateralismo de reciprocidade pressupõe dois preceitos: i) A necessidade de regras para o ordenamento internacional na tentativa de mitigar as disparidades de poder; ii) garantir que essas regras não tenham efeitos no sentido de realizar interesses de uns em detrimentos de outros (CERVO, 2012).

instituições internacionais refletissem a pluralidade de poder, incluindo os países do Sul. Não fazia sentido manter uma ordem sobre o sistema na qual economias de peso não se vissem representadas.

Stuenkel (2017) mostra que a intenção dos BRICS é basicamente reformista, isto é, não se tem a visão necessariamente de destruição da ordem atual, mas de democratização e revisionismo. As potências do grupo passam a ser *soft bandwagoning*, ou seja, “não querem balançar o barco, apenas ampliá-lo e deixá-lo mais democrático” (STUENKEL, 2017, p. 234).

Almeida (2010) já destacava, no entanto, que os BRICS dificilmente conseguiriam a criação de acordos e negociações geopolíticas sólidas, uma vez que era difícil a formação de um bloco como a União Europeia, já que os países dos BRICS são diversos e heterogêneos. Os membros deveriam se atentar ao pragmatismo e buscar caminhos para os desafios impostos na ordem unipolar. O reequilíbrio de forças era importante para que as aspirações dos emergentes tivessem fôlego no sistema econômico internacional.

Para além do reequilíbrio de forças no sistema internacional, na medida em que os BRICS vão ganhando contornos mais bem definidos em suas propostas de cooperação de política externa, a atuação coletiva desses países vai aos poucos mostrando as potencialidades de acordos comerciais entre suas economias (SÁ PIMENTEL, 2012). O próprio Presidente Lula, no início das articulações com os países, já demonstrava que além da formação de um grupo que desafiaria a ordem unipolar, os BRICS eram uma oportunidade de reduzir as vulnerabilidades externas do Brasil a partir da universalização das relações econômicas internacionais (LULA DA SILVA, 2007).

Assim, o Brasil buscou mecanismos de cooperação intra-BRICS que pudessem auxiliar no aumento do comércio e de investimentos (PEREIRA DA SILVA, 2013). Por exemplo, durante a II Cúpula dos BRICS, sediada no Brasil, a diplomacia brasileira articulou um encontro denominado Fórum Empresarial IBAS-BRIC com o objetivo de estabelecer maior cooperação para que se aumentasse o comércio e os investimentos de maneira multilateral (PEREIRA DA SILVA, 2013). Já em 2017, durante a cúpula anual, dessa vez em Xiamen, os membros do grupo buscaram a implementação da Estratégia para a Parceria Econômica dos BRICS, que de forma geral ressaltava o

compromisso do grupo na facilitação do comércio, investimento, conectividade e na cooperação em direitos de propriedade intelectual (BAUMANN, 2018). Além disso, em 2015, o grupo fez observações sobre a lenta recuperação econômica global e propôs expansão das parcerias na área de tecnologia e comunicação, sobretudo no que se diz respeito ao investimento (BAUMANN, 2018).

Observa-se que paralelamente às discussões de cooperação internacional, as reuniões dos BRICS têm sido produtivas nas discussões sobre o fomento do comércio entre os próprios países do grupo. Pautados pelo pragmatismo e pacifismo, os membros dos BRICS tentam relevar as diferenças e os conflitos com o real interesse de promover um ambiente rico em soluções aos problemas globais e em fomentar o comércio entre os países (DREHER, 2015).

Na série de cúpulas desde a criação do grupo, os BRICS conseguiram atuar na cooperação de diversas áreas. Além da criação do Novo Banco de Desenvolvimento – que será discutido mais a frente –, no campo das finanças, os BRICS conseguiram fornecer serviços financeiros para cooperação técnica e econômica, aumentaram a linha de crédito em moedas nacionais e coordenaram em conjunto de projetos nas áreas de infraestrutura, tecnologia e preservação ambiental (STUENKEL, 2017).

Nesse sentido, pode se observar dois fenômenos concomitantes: ao mesmo tempo em que nos poucos anos de existência os BRICS conseguiram se firmar no cenário internacional como um grupo de contraposição à ordem neoliberal do Norte, também conseguiu desenvolver projetos e acordos importantes para o fomento do comércio entre os membros do grupo.

A política externa brasileira “ativa e ativa” (LIMA, 2018) construiu fortes pilares nas relações comerciais com os BRICS. Desde Lula até Bolsonaro, conforme mostra Gráfico 2, a parcela dos BRICS no comércio internacional brasileiro tem crescido, ainda que de maneira assimétrica.

Com o governo Lula, até 2010, os BRICS evoluíram rapidamente nas discussões ao mesmo tempo que encontravam o desafio de superar os efeitos da crise de 2008-2009 (SOBRINHO; FILHO, 2018).

Com Dilma na presidência, poucas foram as mudanças na postura do Brasil quanto aos BRICS. Ainda que diferentes autores tenham demonstrado que a política

externa brasileira perdeu altivez e entusiasmo de uma maneira geral (CORNETET, 2014), os BRICS ainda eram tratados como uma das peças-chave da política externa (VIEIRA, 2019). Um exemplo disso foi o lema “*Broad Vision, Shared Prosperity*”, que se destacou na III cúpula dos BRICS, na qual ressaltava a necessidade de dar voz aos países emergentes na democratização do sistema internacional, a priorização do multilateralismo e a cooperação econômica a fim de dar condições de pleno desenvolvimento das economias (VIEIRA, 2019).

É importante destacar que o governo Dilma foi uma continuidade do governo Lula, pelo menos no que se refere às bases da política externa brasileira. A postura de valorização da integração regional, de reconhecimento da autodeterminação dos povos e de não intervenção externa foram as pautas seguidas pelo governo Dilma e que já haviam sido utilizadas durante o governo Lula (DUVAL; ANDREIS, 2021).

O grande feito da política externa brasileira no período Dilma com os BRICS foi o surgimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). O NDB foi criado na tentativa de buscar formas de financiamento em infraestrutura para os países emergentes sem que dependessem do capital dos países do Norte (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2018). Foi um grande feito para o Brasil e para a política externa brasileira, porque demonstrava o fortalecimento dos laços com os países emergentes e confirmava as tentativas de formação de um mundo multilateral (VIEIRA, 2019).

A criação do Banco dos BRICS surge como um ponto de convergência entre os objetivos da política externa brasileira e dos outros membros do grupo (DUVAL; ANDREIS, 2021). O aspecto contestador do sistema internacional na política externa brasileira vai ao encontro ao NDB, que surge no anseio de transformação das instituições internacionais – como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e da democratização dos polos de poder, das decisões de investimento e do crédito (DUVAL; ANDREIS, 2021). Mais importante do que para os países dos BRICS, o NDB também é uma instituição que possibilita investimentos antes inviáveis aos membros do grupo bem como a outros países emergentes que não estão diretamente ligados aos BRICS (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2018).

O governo Dilma, no entanto, teve problemas domésticos que deixaram as iniciativas com os BRICS relativamente paralisadas. Muitas das críticas à perda de

protagonismo da política externa no governo da presidenta pode ser parcialmente explicada pelo aumento das pressões internas e da crise política a partir de 2013 (CORNETET, 2014). As “jornadas de junho” foram o ponto culminante que atraiu todos os esforços do governo na resolução dos problemas internos (VIEIRA, 2019). Ao mesmo tempo, o governo Dilma teve que lidar com uma eleição desgastante e a abertura de um processo de *impeachment* pouco tempo depois do início do segundo mandato. Mesmo que as diretrizes da política externa brasileira não tenham se alterado de Lula para Dilma, o cenário doméstico foi desfavorável para a presidenta no objetivo de focar no multilateralismo e nos BRICS. Isso não significa que as parcerias comerciais e de investimento não tenham sido bem-sucedidas. O NDB é um resultado positivo para o Brasil, já que as discussões e a formação do Banco aconteceram na Cúpula de Fortaleza, em 2014 (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2018).

Há uma mudança do tom da política externa brasileira com impedimento de Dilma e o início do governo Temer, que alterou as estruturas diplomáticas sobre as quais o Brasil assentava suas iniciativas com os BRICS. Com Serra como chanceler, o foco da diplomacia foi considerado criar um ambiente “livre de viés ideológico”. Tal afirmação sugeria que a aproximação dos governos petistas com o mundo periférico e multipolar daria lugar ao alinhamento com parceiros tradicionais do Norte, especialmente a Europa e os Estados Unidos (VIEIRA, 2019). Não houve uma reação imediata dos países dos BRICS com a nova posição brasileira, até porque Serra e Temer não enfrentaram e/ou criticaram diretamente nenhum país do grupo ou o clube como um todo. Ainda assim, conservavam-se as diretrizes de não agressão e intervenção externa.

As discussões brasileiras nas cúpulas dos BRICS durante a gestão Temer foram pouco incisivas. De maneira geral, a diplomacia brasileira estava mais interessada em usar os BRICS como instrumento e meio de fomentar a liberalização econômica do que de estreitar laços e fortalecer vínculos entre os países do grupo (VIEIRA, 2019).

A mudança de postura da direção da política externa brasileira em relação ao BRICS, no entanto, acontece de fato com o governo Bolsonaro, em 2019. Enquanto ainda candidato, Bolsonaro pregava uma política externa de alinhamento aos Estados Unidos e a Israel, ao mesmo tempo que visava segundo plano aos países periféricos

e aos BRICS. Nesse sentido, observava-se que a ideologia sobrepunha ao pragmatismo dentro da política (SARAIVA; SILVA, 2019). Um exemplo disso foi quando visitou Taiwan e, em discurso, disse que é “com quem nós queremos ser amigos, juntar com gente boa”, o que irritou os chineses (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 117-137). No dia seguinte, no jornal chinês Global Times, um editorial dizia que se o Brasil não respeitasse uma China única teria muito a perder na relação bilateral. De imediato, alguns setores do governo Bolsonaro, especialmente os associados à agropecuária, tentaram apaziguar as declarações do presidente Bolsonaro, já que os primeiros a sentirem o efeito de um boicote chinês aos produtos brasileiros seria o setor de *commodities*.

Observa-se por esse episódio uma mudança nos rumos da política externa. Enquanto no governo Lula e Dilma a intenção de não agressão e não intervenção eram buscados, Bolsonaro desfigura essas prerrogativas e ataca diretamente um parceiro fundamental do Brasil: a China. (PEREIRA DA SILVA, 2018; SARAIVA; SILVA, 2019).

Nesse sentido, o que se têm é uma constante instabilidade entre a “ala ideológica” e a “ala pragmática” do governo Bolsonaro (SARAIVA; SILVA, 2019). Para equilibrar os ataques diretos da “ala ideológica” sobre as economias emergentes, os atores do governo Bolsonaro que se beneficiam do comércio tentam apaziguar suas declarações. Apesar disso, se houver sobreposição da “ala ideológica” dentro da política externa brasileira prejuízos ao comércio externo podem ser esperados. Assim, os “pragmáticos” tentam sempre contornar crises criadas e alavancar diálogos (SARAIVA; SILVA, 2019).

Até o presente momento, a relação brasileira com a China não sofreu impactos comerciais reais devido às declarações de integrantes do governo Bolsonaro. Resta saber, portanto, se os próximos anos de governo Bolsonaro serão de aprofundamento de críticas aos emergentes, especialmente a China, e se a política externa brasileira tratará os BRICS com ceticismo e desprezo.

Conforme será visto na pesquisa, um balanço do desenvolvimento do comércio entre Brasil e os demais países dos BRICS demonstra que a parcela dos BRICS no comércio internacional brasileiro cresceu, porém de forma bastante assimétrica.. Stuenkel (2017) desenvolve essas relações, mostrando que, no geral, as relações

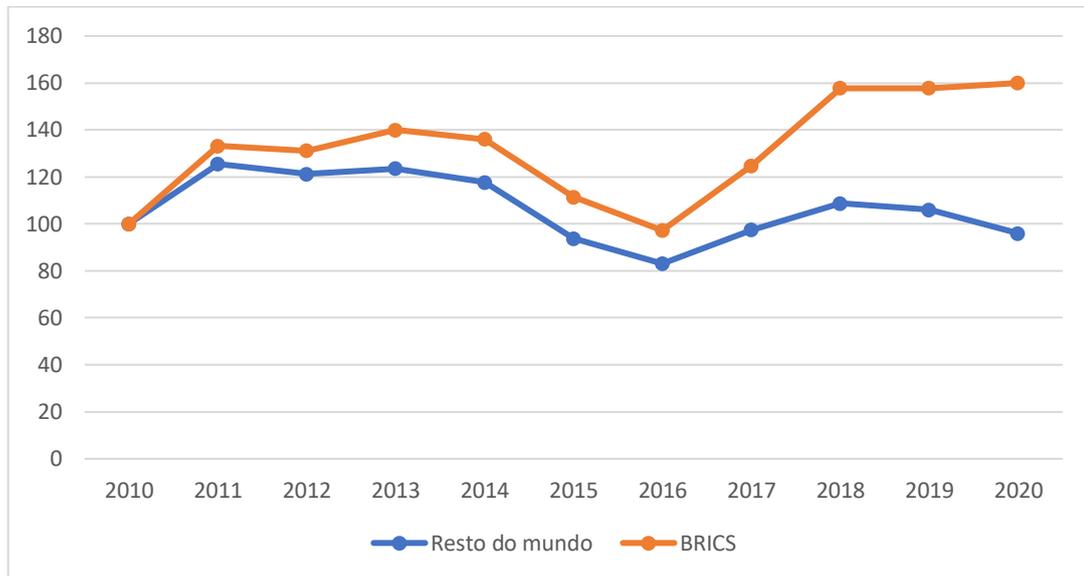
intra-BRICS são frágeis, com exceção da China. Ou seja, a China é um parceiro relevante para o Brasil, assim como é para Rússia, Índia e África do Sul. No mais, em uma comparação relativa, os outros países do grupo não tem tanta importância comercial para o Brasil, como notado acima.

Em termos gerais, desde a criação dos BRICS até o governo Bolsonaro a política externa brasileira tinha no grupo um importante ponto de contato com os países emergentes. Houve sempre a tentativa de aprimorar acordos comerciais e buscar parcerias em investimentos produtivos e na infraestrutura. O governo Bolsonaro é de fato um ponto na mudança da condução da política externa. Apesar disso, em termos absolutos, o comércio brasileiro com os BRICS não sofreu impactos com as declarações, como será visto na análise dessa pesquisa.

Assim, dado os pressupostos da criação dos BRICS e do esforço diplomático brasileiro em ampliar as frentes de cooperação entre os países membros, cabe agora uma análise profunda acerca do padrão de comércio entre o Brasil e os países dos BRICS. Dessa forma, será possível observar sobre quais condições o comércio brasileiro com esses países se desenvolveu e encontrar explicações sobre esse determinado padrão comercial.

Iniciando com o Gráfico 1, é possível observar um maior aprofundamento das relações comerciais brasileiras com os BRICS, dado que o comércio brasileiro com esses países aumentou 60% em dez anos, ao passo que o comércio do Brasil com o restante do mundo manteve-se sobre os mesmos valores no mesmo período analisado.

GRÁFICO 1 – Fluxo comercial brasileiro com os BRICS e com o resto do mundo (2010=100)



Fonte: COMEX. Elaboração própria.

A aproximação do Brasil com os BRICS é reflexo do surgimento do clube e do aprofundamento na cooperação Sul-Sul. Porém não se pode ignorar que o aumento do comércio brasileiro com esses países seja também pelo próprio crescimento econômico, da relevância e do aumento da participação na composição do PIB mundial dos membros do grupo, em particular da China (BAUMANN, 2018; NETO; TUSSIE, 2018). Assim, dois fatores condicionaram a maior integração do Brasil aos BRICS: i) o surgimento do clube juntamente com a política externa brasileira engajada na cooperação com o eixo Sul e na integração comercial com esses países; ii) o crescimento econômico dos BRICS, em particular da China, que amplia suas frentes no comércio global como um todo (NETO; TUSSIE, 2018).

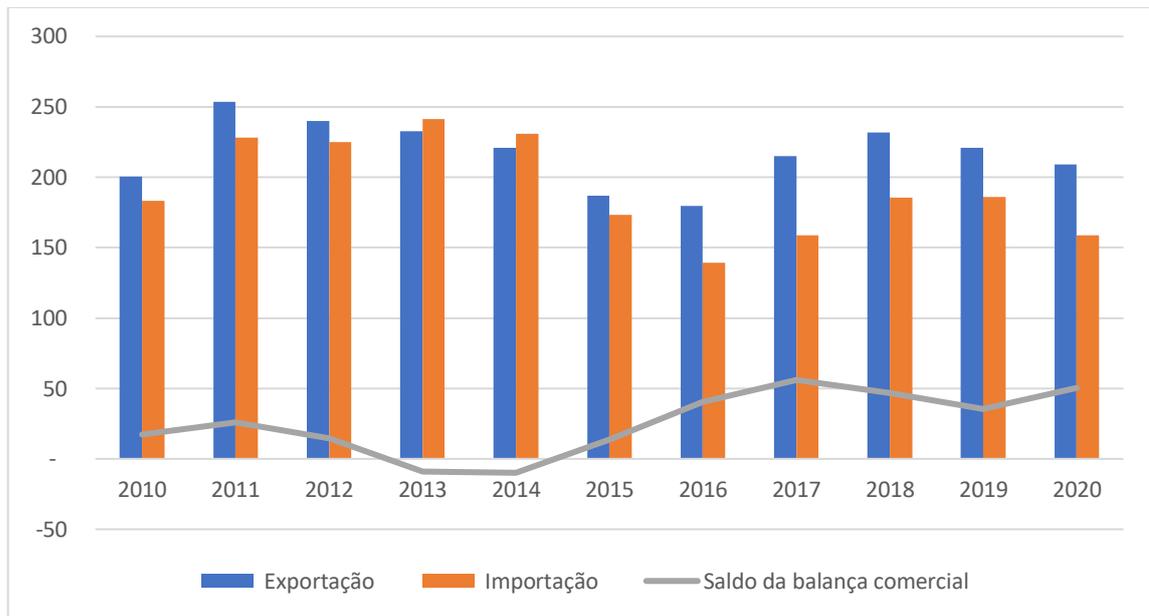
Portanto, com o aumento do fluxo dos BRICS no comércio brasileiro cabe adentrar nas especificidades dessas relações, entender a dinâmica do comércio entre esses países e observar assimetrias.

2.1.1 PADRÃO DE COMÉRCIO DO BRASIL COM O MUNDO E COM OS BRICS

O comércio internacional brasileiro passou por importantes mudanças desde o processo de abertura econômica dos anos 1990. Se nos primeiros anos do Real, a economia brasileira apresentou crônicos déficits comerciais, a partir de 1999 com a crise cambial que deflagrou a desvalorização da moeda brasileira, a tendência se inverteu: houve um aumento progressivo das exportações e uma estabilização das importações (OLIVEIRA; LEÃO; CHERVASKY, 2010). Esse cenário favorável à balança comercial se manteve durante os anos seguintes, até que em 2003 o ciclo de *commodities* teve início e o Brasil alcançou um incremento importante em termos absolutos das suas exportações, mesmo que relativamente se mantivesse estável na participação total do comércio mundial (OLIVEIRA; LEÃO; CHERVASKY, 2010).

O superavit comercial foi mantido pelo Brasil durante toda a década de 2000, mesmo com os efeitos da crise financeira de 2008-2009, que reduziu a demanda global. Como a pesquisa propõe analisar a evolução do comércio exterior do Brasil a partir dos anos 2010, cabe mostrar que o país entra nesta década com a conjuntura doméstica favorável em uma rápida recuperação econômica da crise de 2008-2009, com o fortalecimento dos parceiros comerciais, com destaque para os países do eixo Sul, incluindo os BRICS, e com superávits comerciais.

Assim é importante analisar de maneira geral como a balança comercial brasileira se comportou durante o período de 2010 a 2020, o que pode ser visto no Gráfico. 2.

GRÁFICO 2 – Balança comercial Brasileira (2010-2020) (Em bilhões de US\$)

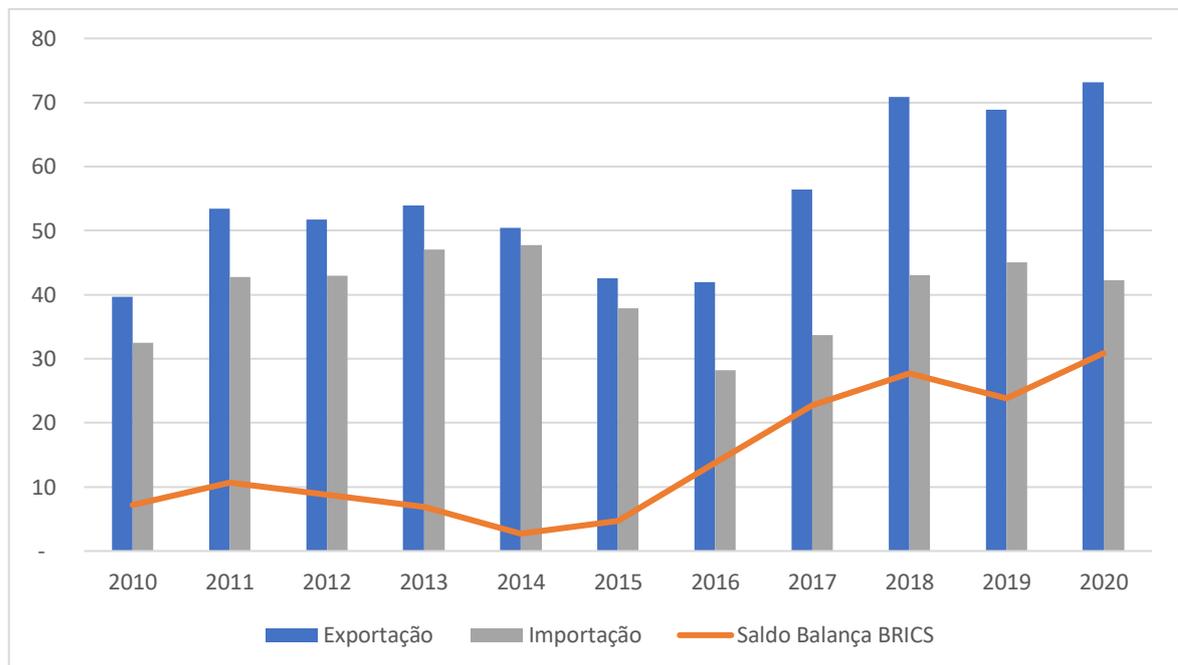
Fonte: COMEX. Elaboração própria.

A partir da observação dos dados, nota-se que a década de 2010 foi marcada por reviravoltas no comércio internacional do Brasil. Se no início da década, até 2012, o Brasil registrava crescimento no fluxo e superávit comercial, a partir de 2013 há reversão nesse cenário, que passa a ser deficitário devido à redução das exportações, que declinaram mais que as importações em 2014. Esse ambiente de redução das importações e das exportações se manteve por dois anos. Em 2016, as exportações brasileiras retomaram mais intensamente que as importações, o que possibilitou que em 2017 o saldo positivo na balança comercial atingisse o maior nível do período: mais de 50 bilhões de dólares. O fim da década foi marcado por superávit comercial e por sucessivos aumentos e reduções das importações e exportações. O nível de importação não voltou aos patamares de 2013, maior volume da década, e finalizou o período analisado com pouco mais de 150 bilhões de dólares, refletindo o impacto da estagnação da economia brasileira e da pandemia de covid-19 que reduziu a demanda interna.

Não há como entender o movimento da balança comercial brasileira sem considerar a conjuntura internacional do período. O início da década de 2010 foi marcado pela recuperação econômica das economias emergentes. Isso deu fôlego para as exportações brasileiras manterem um nível de crescimento razoável. A partir de 2013, no entanto, a crise do euro na União Europeia *commodities* associada ao fim

do *boom* das *commodities* provocaram uma mudança do cenário comercial brasileiro. O Brasil, que apresentava resultados comerciais razoáveis até então, começou a observar suas exportações declinarem e déficits na balança comercial ocorrerem a partir deste ano. Domesticamente, o esgotamento do ciclo de crescimento vinculado a políticas de contenção de demanda, sobretudo via política fiscal, acabou conduzindo a economia brasileira a uma profunda crise, que contribuiu para a redução das importações brasileiras, em 2014. Já em 2016-2017, há uma recuperação no cenário externo e as exportações brasileiras voltam a crescer, mantendo até o fim da década saldo positivo da balança comercial, mesmo que no cenário interno o Brasil não tenha recuperado totalmente os níveis de consumo anteriores à crise de 2015-2016, o que é evidenciado com a estagnação dos níveis de importação (NETO; TUSSIE, 2018; SCHERER, 2018).

GRÁFICO 3 – Balança comercial brasileira com os países dos BRICS (Em bilhões de US\$)



Fonte: COMEX. Elaboração própria.

Diferentemente do que aconteceu na balança comercial brasileira com o mundo no período de 2010 a 2020, identificado no Gráfico 2, o comércio brasileiro restrito aos países dos BRICS foi superavitário durante todo o período, como visto no Gráfico 3.

Pelos dados, é possível observar um comportamento semelhante da balança comercial total, em que nos anos de 2014 a 2016 se observa uma redução do volume do fluxo comercial, porém, ao contrário do que se observou anteriormente, nesse caso da balança brasileira com os BRICS não se apresentou deficitária. E mais importante, durante o período de recuperação do crescimento do comércio internacional brasileiro, em 2017, é possível observar aceleração do superávit impulsionado pelas exportações – ainda que as importações tenham crescido, de maneira modesta. Nem mesmo os efeitos da pandemia de covid-19 em 2020 afetaram o comércio brasileiro com os BRICS, visto que houve crescimento das exportações e uma leve queda das importações, configurando o último ano do período com o maior saldo positivo comercial, que chegou à cifra de pouco mais de 30 bilhões de dólares.

Com base na análise dos Gráficos 2 e 3, é possível destacar, em concordância com Tussie e Neto (2018), que conjuntura internacional do início da década foi marcada por uma rápida recuperação econômica dos países periféricos, o que causou um aumento no fluxo comercial do Brasil, já que o maior comprador das *commodities* brasileiras é a China. A partir de 2011 até 2015, observou-se dois movimentos internacionais que afetaram o Brasil: i) a redução do ritmo do crescimento chinês e da demanda por *commodities* pelo país asiático, em parte devido à estagnação econômica da União Europeia, que é o destino de grande parte das exportações de manufaturados chineses; ii) a instabilidade no mercado de petróleo, que impactou negativamente o preço das *commodities* de energia. Assim, o Brasil que tinha grande parte das exportações baseadas em *commodities* sofre com a queda de preços internacionais e redução da demanda global.

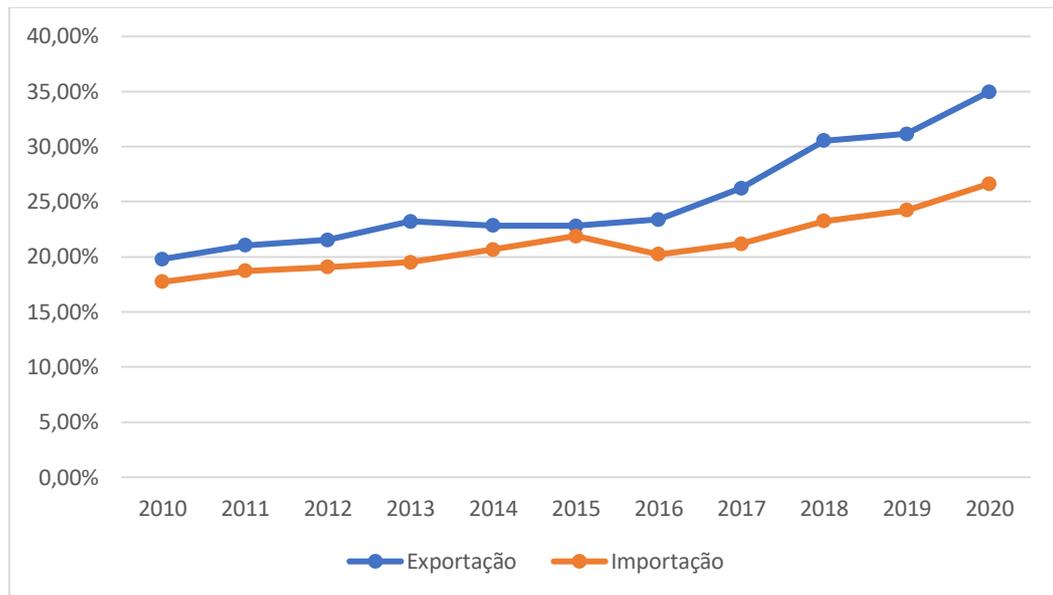
A partir de 2017, para além da conjuntura econômica brasileira que ainda mostrava sinais de estagnação, internacionalmente observava-se um amadurecimento da economia chinesa, que voltou a conquistar dinamismo no período, não mais influenciado pelas exportações de manufaturados para o mundo, mas pela convicção chinesa em fortalecer o mercado doméstico e iniciar projetos estruturais gigantescos. Por exemplo, o projeto *One Belt, One Road*, conhecido como a “nova rota da seda”, é um objetivo transnacional chinês que visa a construção de inúmeras obras de infraestrutura que demandam *commodities* a um nível muito alto (SCHERER; 2018). Logo, movimentações positivas na conjuntura do maior parceiro comercial do Brasil, impacta positivamente as exportações brasileiras.

É importante mencionar que o crescimento das exportações brasileiras para os BRICS a partir de 2017 acontece a despeito da mudança do tom da política externa brasileira. Se até o governo Dilma a política externa buscou aproximação com países do Sul, especialmente o fortalecimento dos BRICS, com Temer na presidência, o Itamaraty volta a estreitar relações com os países centrais, do Norte. Movimento exacerbado no governo Bolsonaro, a partir de 2019. A partir da eleição de Bolsonaro, na realidade, o que se observa é que a política externa brasileira passa a atacar sistematicamente países que são relevantes parceiros comerciais do Brasil e em relação aos quais o país se mantinha neutro em disputas internacionais, especialmente a China (CORNETET, 2014; MOREIRA, 2020; SOBRINHO; FILHO, 2018). Essa reorientação da política externa parece não ter ainda alterado fundamentalmente as relações comerciais brasileiras, pelo menos até o ano de 2020, como pode ser observado o aumento do fluxo comercial para os BRICS, de modo geral, e para a China, em particular.

Além do fluxo comercial do Brasil com os países dos BRICS, é importante discutir a importância desses países no total do comércio internacional brasileiro. Conforme destaca Baumann *et al.* (2010), uma das formas de aferir a importância do comércio de um país ou um grupo de países para o Brasil está na proporção relativa que eles representam, dado pelo grau de importância (PCx), que é formado por:

$$PCx = \beta/\alpha * 100 \quad (1)$$

Em que β são as exportações para os BRICS e α as exportações totais do Brasil para o mundo. Nesse caso, usou-se a forma percentual, na qual encontrou-se os resultados no Gráfico 4.

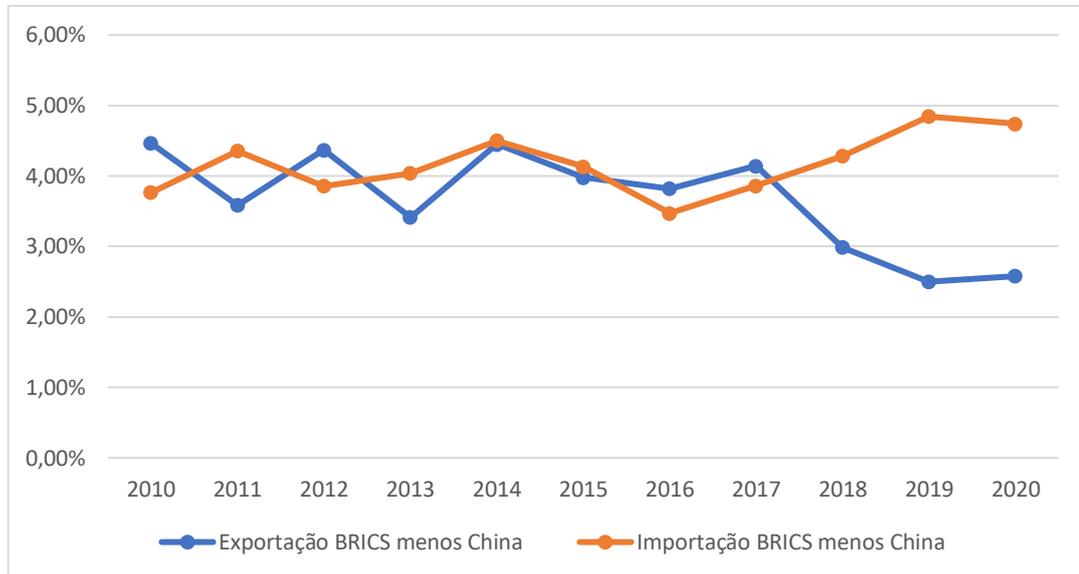
GRÁFICO 4 – Proporção relativa dos BRICS no comércio total brasileiro

Fonte: COMEX. Elaboração própria.

O Gráfico 4 mostra a evolução da proporção dos BRICS no comércio internacional do Brasil e indica um aprofundamento das relações e dependências com esses países. Se em 2010, quase 20% das exportações brasileiras tinham destino os países dos BRICS, em 2020 esse número salta para mais de 34%. Da mesma forma, as importações brasileiras tinham, aproximadamente, 18% de origem nos países dos BRICS, em 2010. Já em 2020, o Brasil importa mais de 26% dos BRICS em relação ao total de suas importações.

Esse movimento sugere uma ampliação das relações comerciais do Brasil com os BRICS, já que a proporção do comércio com esses países está relativamente maior. Porém, se a análise se concentrar nos países dos BRICS com exceção da China, o cenário se altera substantivamente. Considerando os dados apresentados no Gráfico 5, percebe-se que durante o período analisado (2010-2020) a importância relativa do comércio com Rússia, Índia e África do Sul se manteve relativamente estável. Mais precisamente, nos últimos anos, o que se observa é que no decorrer do período houve uma diminuição da importância relativa nas exportações para esses três países enquanto as importações tiveram um leve aumento na importância, em torno de pouco menos de 5% das importações totais do Brasil.

GRÁFICO 5 – Participação relativa dos BRICS menos a China no comércio total brasileiro



Fonte: COMEX. Elaboração própria.

Por si só, as comparações entre os Gráficos 4 e 5 revelam assimetrias importantes do comércio brasileiro com os BRICS. Observa-se que a parceria com a China é a grande responsável pelo crescimento da participação do comércio brasileiro com os países dos BRICS. Hiratuka e Sarti (2016) destacam que é impossível separar a influência direta da economia chinesa com o crescimento do comércio externo brasileiro. Isso porque desde a primeira década do século XXI, a China foi a grande responsável pela demanda por *commodities*, favorecendo as exportações brasileiras, que em grande parte estão baseadas nesses produtos. Além disso, após a crise financeira de 2008-2009, a China foi o país que manteve ritmo de crescimento econômico acelerado, diferente do que aconteceu com as economias europeia e norte-americana, o que provocou a ampliação das exportações brasileiras para a China, que se tornou em 2009 o maior parceiro comercial do Brasil. Hiratuka e Sarti (2016) também destacam que as importações brasileiras, por sua vez, tem tido cada vez mais participação relativa da China, não por uma questão nacional ou de política externa específica, mas reflexo da posição que o país ocupa como maior produtor de manufaturados do mundo, que acaba impactando a origem das importações brasileiras nesse setor. Hiratuka e Sarti (2017a) denominam de “chinalização

industrial” esse processo de crescimento exponencial da participação industrial chinesa na produção total do mundo.

Baumann (2018), por sua vez, questiona a real validade dos BRICS, pois as assimetrias são claras e o abismo entre elas tem crescido muito. O autor conclui que o grande feito dos BRICS será neutralizar o despontamento chinês, porque se assim não for, os BRICS acabarão ficando conhecido como “China mais quatro”, e o clube não mais representará esforços coletivos de seus países membros, mas na verdade intensificará apenas as posições chinesas.

Nesse sentido, cabe uma breve consideração sobre os motivos que levam a uma participação pouco expressiva dos outros três países dos BRICS no comércio brasileiro. No caso da Rússia, é importante notar que Brasil e Rússia ocupam espaços semelhantes na divisão internacional do trabalho. Com recursos naturais abundantes, os dois países concentram suas exportações em *commodities* e as importações em produtos manufaturados. Assim, o comércio russo-brasileiro acaba se limitando a intraindústria e ao comércio de bens com pouco valor agregado, como carnes desossadas, ureia e cloreto de potássio (CUNHA; LUNA, 2019). Nesse sentido, para incrementar a relação comercial entre os dois países, os chefes de Estado de ambos os países, Dilma e Putin, ensaiaram uma aproximação e assinaram acordos comerciais em 2014, que instigavam o desenvolvimento do comércio para a casa dos 10 bilhões de dólares anualmente até o fim da década de 2010 (AGÊNCIA BRASIL, 2014). No entanto, tal meta não foi alcançada por inúmeros fatores, entre eles, um distanciamento maior entre Brasil e países do Sul por conta de alteração da orientação da política externa brasileira (MOREIRA, 2020), e pela crise econômica no Brasil, que reduziu o consumo das famílias e as importações como um todo (SOBRINHO; FILHO, 2018), e pela crise econômica na Rússia, em parte relacionada à Guerra da Criméia e às sanções econômicas que se seguiram.

A África do Sul tem ainda uma relação comercial tímida com o Brasil. Antes de tudo, porque a economia sul africana é dezenas de vezes menor que a chinesa, por exemplo, e, assim, a expressividade do comércio entre África do Sul e Brasil acaba sendo menor, mesmo que haja um aumento substancial do fluxo no período analisado. Isso não significa necessariamente que a relação África do Sul-Brasil seja menos importante. Na realidade, para o Brasil, há três ações positivas com o ingresso da África do Sul aos BRICS e a ampliação das relações comerciais entre os dois países:

i) como o Brasil é um país com grande porcentagem da população afrodescendente, a aproximação com países africanos reafirma a parceria com nações que compartilham trajetórias históricas e viabiliza a legitimidade dos projetos das instituições brasileiras naquele continente (RIBEIRO; MORAES, 2012); ii) o diálogo fortalecido com a África do Sul atende um compromisso brasileiro com o movimento negro; iii) a aproximação é um sinal de resultado dos primeiros diálogos que foram feitos a parte no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e mostra uma maior articulação internacional do Brasil no intuito de crescer parcerias com os países africanos.

Por fim, a Índia não tem grande destaque no comércio brasileiro, uma vez que a China acaba por concentrar o comércio brasileiro com a Ásia. Nesse caso, a dificuldade no crescimento das relações comerciais não é reflexo da similaridade das estruturas produtivas, porque, mesmo que ambos os países sejam considerados superpotências emergentes, Brasil e Índia vem se especializando em áreas produtivas distintas. Destaca-se, por exemplo, os setores de tecnologia da informação e químico da Índia, enquanto o Brasil figura como um dos maiores exportadores de *commodities* minerais e agrícolas (CUNHA; LUNA, 2019; HAFFNER; MONTEIRO, 2011). Há, por isso, alguns obstáculos entre o aumento do fluxo comercial entre os dois países. O primeiro motivo está relacionado aos custos de logística e transporte, que teriam que priorizar a relação bilateral e ignorar os outros parceiros comerciais de primeira ordem dos dois países em determinados produtos. O segundo motivo está relacionado à proximidade indiana com a China e às barreiras à entrada das importações no Brasil, que leva ao comércio com a China ser mais vantajoso para ambos os países (HAFFNER; MONTEIRO, 2011).

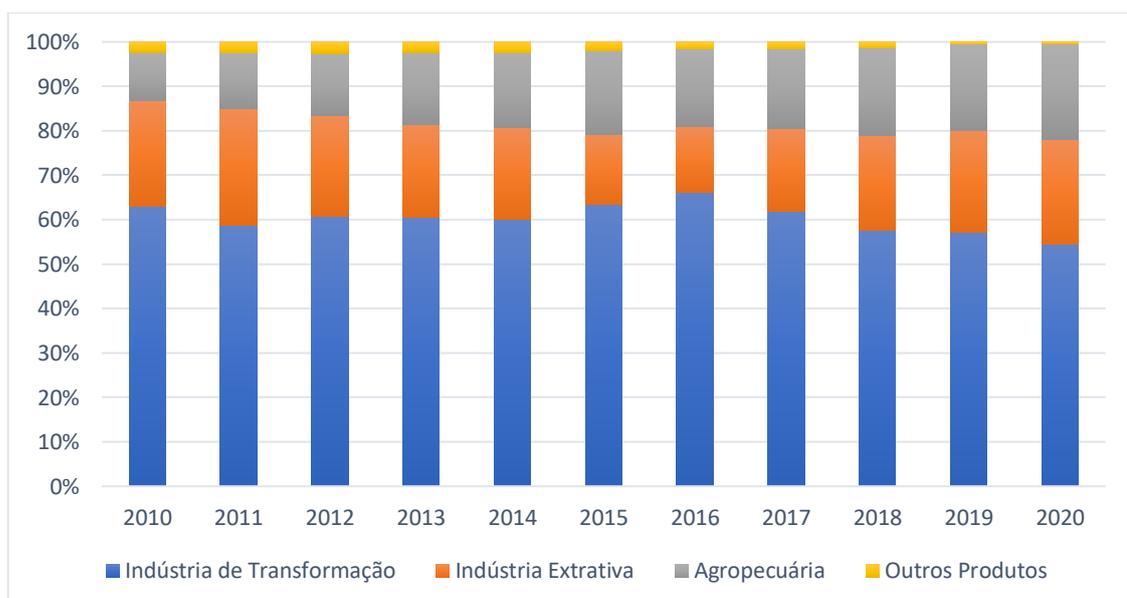
O que se observa, portanto, é que o grande destaque dos BRICS para o Brasil é a China. Os outros atores do grupo acabam tendo papel secundário no comércio brasileiro, ainda que sua relevância tenha se consolidado com a formação do clube. A expressividade da economia chinesa acaba por deslocar o desenvolvimento do comércio brasileiro com Rússia, Índia e África do Sul, e acaba reforçando assimetrias no interior do grupo em relação aos fluxos comerciais.

A análise das pautas exportadas pelo Brasil para o mundo e para os BRICS é uma tentativa de qualificar o comércio e comparar o comportamento dos setores brasileiros no comércio internacional com os diferentes parceiros comerciais. Nesse

sentido, a seguir, será feita uma avaliação do comércio por setores conforme ISIC Seção III, isto é, a seção da classificação internacional padrão por atividade econômica, baseados nos dados do COMEXStat. Por essa classificação, os setores estão divididos em agropecuário, indústria da transformação, indústria extrativa e outros produtos.

Assim, conforme apresenta o Gráfico 6, é possível observar que as exportações brasileiras no período, foram, em maior parte, de produtos da indústria da transformação, algo em torno de pouco mais de 60% em 2010, e no fim da década, em 2020, para próximo a 50%. Entende-se por indústria da transformação, nesses termos classificatórios, quaisquer produtos que passe por etapa industrial, incluindo de produtos agropecuários, não necessariamente sendo mercadorias com alta tecnologia ou com grande valor agregado. Por outro lado, indústria extrativa, que representa, por exemplo, exploração de minérios e petróleo, e o setor agropecuário compunham juntos pouco mais de 30% das exportações brasileiras em 2010. Já em 2020, esses dois setores já correspondiam mais de 40% do total das exportações. Portanto, observa-se no período um aumento da importância relativa de produtos com baixo valor agregado, e uma redução de importância de produtos com algum valor agregado ainda que de baixo valor.

GRÁFICO 6 – Exportações brasileiras para o mundo classificados por seções ISIC

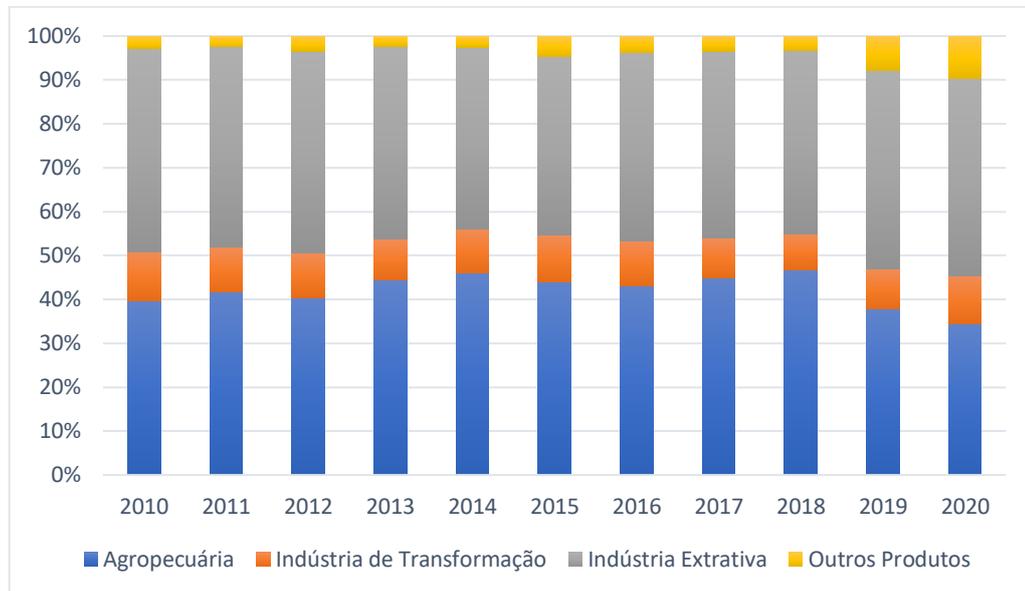


Fonte: COMEX. Elaboração própria.

Hiratuka e Sarti (2017a) destacam que o comportamento negativo da indústria de transformação brasileira no período não se limitou apenas na redução da participação do setor no comércio externo do Brasil. Na realidade, a partir de 2014, a indústria teve seu pior desempenho histórico e ele esteve condicionado a fatores anteriores ao período analisado. Os autores mostram que nos anos 1990 houve mundialmente a constituição de uma rede internacionalizada de produção, que deslocou a produção industrial dos países já industrializados para regiões periféricas do mundo, com destaque ao leste asiático, especialmente a China. Com o aprofundamento da internacionalização, ocorria a transferência do controle de decisões estratégicas de produção, comercialização e investimento para o exterior. Assim, o Brasil acabou marginalizado nas decisões globais de investimento, ocupando papel pouco relevante nos processos de inovação tecnológica. De fato, o setor industrial no Brasil se manteve preponderantemente no padrão tecnológico da segunda revolução industrial e, quando muito, possui alguma parte no padrão da terceira revolução industrial voltado ao limitado abastecimento do mercado interno. Para o mercado externo, o Brasil continuou nos anos 2010 com foco nas exportações de commodities, com maior ou menor grau de processamento industrial.

Por outro lado, as exportações setoriais brasileiras para os BRICS, já demonstravam desde o início da década de 2010 o destaque nos setores extrativo e agropecuário, conforme pode ser analisado no Gráfico 7. Nesse caso, diferentemente do que encontrado no Gráfico 6, as exportações brasileiras para o grupo se concentravam desde 2010 em produtos da indústria extrativa e agropecuário, na medida em que somente 10% do que era exportado era classificado como do setor da indústria da transformação. A tendência de aumento da participação dos setores agropecuário e extrativo também é significativa, assim como mostrado no Gráfico 6, que evidenciava um aumento desses setores no comércio brasileiro mundial. No caso do Gráfico 7, o fim da década mostra que 80%, aproximadamente, das exportações brasileiras se concentrava em setores com baixo valor agregado, isto é, agropecuária e indústria extrativa. Destaque cabe ser dado à indústria extrativa, que alcançou no último ano do período pouco mais de 65% das exportações brasileiras para os BRICS.

GRÁFICO 7 – Exportações brasileiras para os BRICS classificadas por seção ISIC



Fonte: COMEX. Elaboração própria.

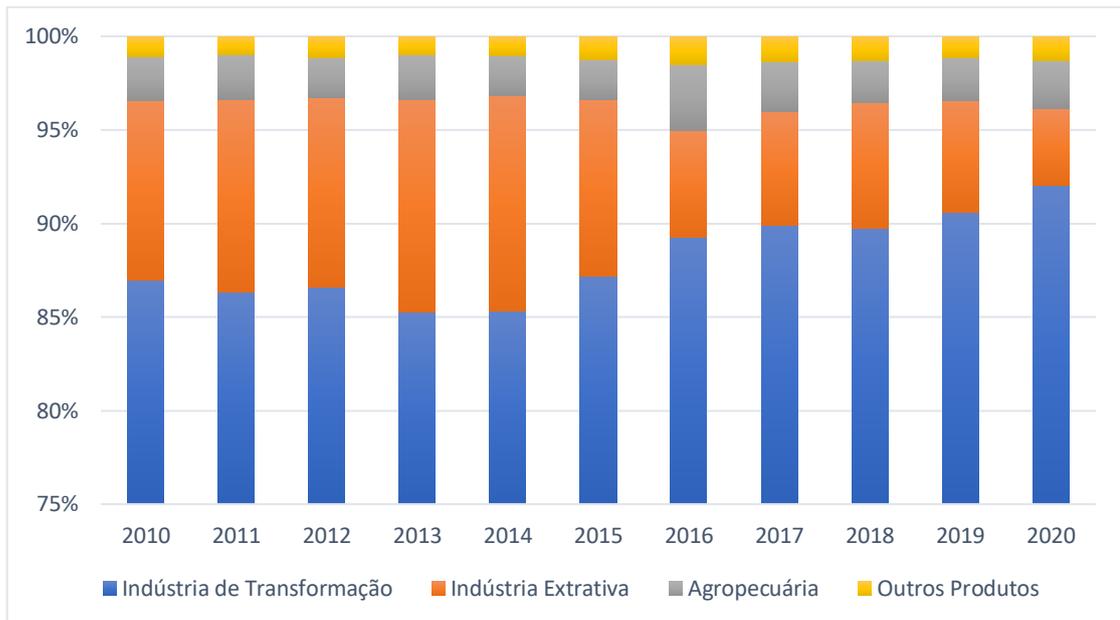
Desse modo, dois movimentos já enunciados anteriormente se destacam pela observação dos dados: i) a perda de dinamismo da indústria brasileira no comércio exterior que acaba impactando no pífio resultado do setor na composição do total exportado; ii) o aumento substancial da participação do setor agropecuário e extrativo nas exportações brasileiras, impactado principalmente pela demanda chinesa por *commodities*.

Portanto, o movimento das pautas exportadoras brasileiras aos BRICS reflete, em grande parte, o padrão de comércio com seu maior parceiro comercial: a China. Hiratuka e Sarti (2016) destacam que o crescimento das exportações de *commodities* para a China durante os anos 2000 foi benéfica para a ampliação de reservas internacionais brasileiras e a promoção de programas sociais de distribuição de renda. Porém, a amplificação dessa condição de exportador de *commodities* ainda durante a década de 2010, como pôde ser observado no Gráfico 7, teve como consequência a apreciação do real, por conta da entrada de capitais *resource seeking*, voltados para explorar as condições favoráveis do setor produtor de *commodities* (HIRATUKA; SARTI, 2016), o que dificultou a competitividade da indústria e contribuiu com o padrão do comércio entre o Brasil e os BRICS. Esse movimento tornou ainda mais desfavorável a produção brasileira frente à concorrência direta dos produtos

manufaturados brasileiros com os produtos internacionais, especialmente os chineses.

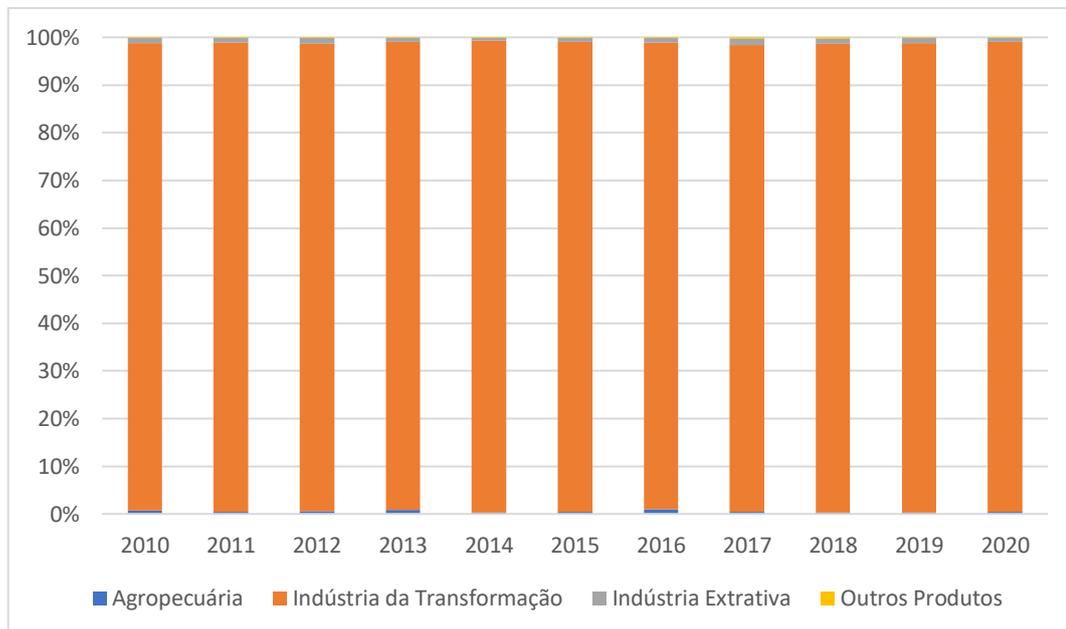
Essa última questão pode ser observada nos Gráficos 8 e 9, que demonstram a participação de setores na importação brasileira do mundo e dos BRICS, respectivamente.

GRÁFICO 8 – Importações brasileiras mundiais classificadas por seção ISIC



Fonte: COMEX. Elaboração própria.

Com o Gráfico 8, é possível inferir que o Brasil ocupa um papel forte de importador de produtos de maior sofisticação tecnológica, devido à grande parte de sua pauta importadora concentrar-se no setor da indústria da transformação. A década começa já com mais 85% da pauta em produtos da indústria da transformação e conclui-se, em 2020, com mais de 90% das importações oriundas desse setor. É importante notar, conforme explicita Veiga e Rios (2018), que a estratégia da política comercial do Brasil é alterada durante os anos 1990. A partir desse período, há liberalização da economia e alteração das bases tarifárias que protegem os setores mais expostos, no caso, o setor industrial. Desde então, a participação de produtos da indústria da transformação nas importações cresce, impactado ainda pelo já explicitado processo de sobre-apreciação cambial que o Brasil vivenciou nos anos 2000 e que favoreceu as importações de um modo geral, mas principalmente dos manufaturados (HIRATUKA; SARTI, 2016; OLIVEIRA; LEÃO; CHERVASKY, 2010).

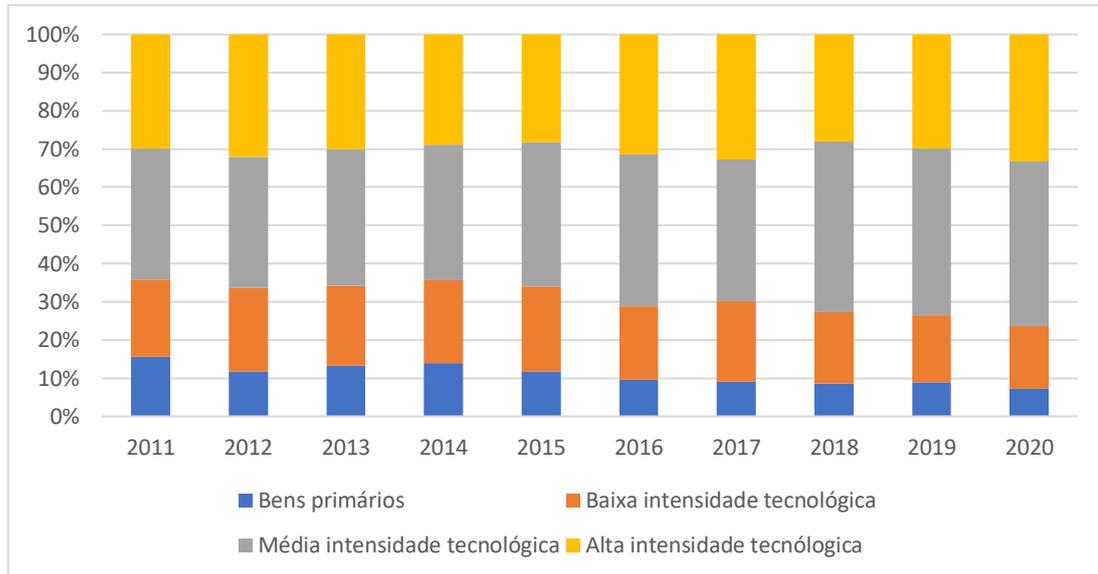
GRÁFICO 9 – Importações brasileiras dos BRICS classificadas por seção ISIC

Fonte: COMEX. Elaboração própria.

Os dados do Gráfico 9 indicam que as importações brasileiras dos BRICS concentram, quase que a totalidade na seção ISIC da indústria da transformação. Conforme discute Hiratuka e Sarti (2017a), o processo de desverticalização, fragmentação e institucionalização de uma rede internacionalizada de produção, como já mencionado, deslocou a produção industrial global para a Ásia, favorecendo Índia e China, no caso dos países dos BRICS. Assim, é bastante claro que os resultados setoriais das importações brasileiras desses países acabem refletindo um padrão que, na realidade, acontece mundialmente. Isto é, o mundo passa por uma “chinalização industrial” em que cada vez mais a participação chinesa no setor manufatureiro global vem ganhando expressivos aumentos no fluxo comercial entre os países.

Outra forma de análise qualitativa das exportações e importações da relação Brasil-BRICS é por meio do valor tecnológico envolvido nos bens comercializados. Dessa forma, é possível avaliar se o comércio brasileiro tende a exportar produtos com baixa ou alta intensidade tecnológica nos bens. Na prática, isso significa uma avaliação sobre o valor agregado nos produtos transacionados, a complexidade dos manufaturados importados e exportados, e também maior clareza sobre o padrão de comércio brasileiro com os países dos BRICS.

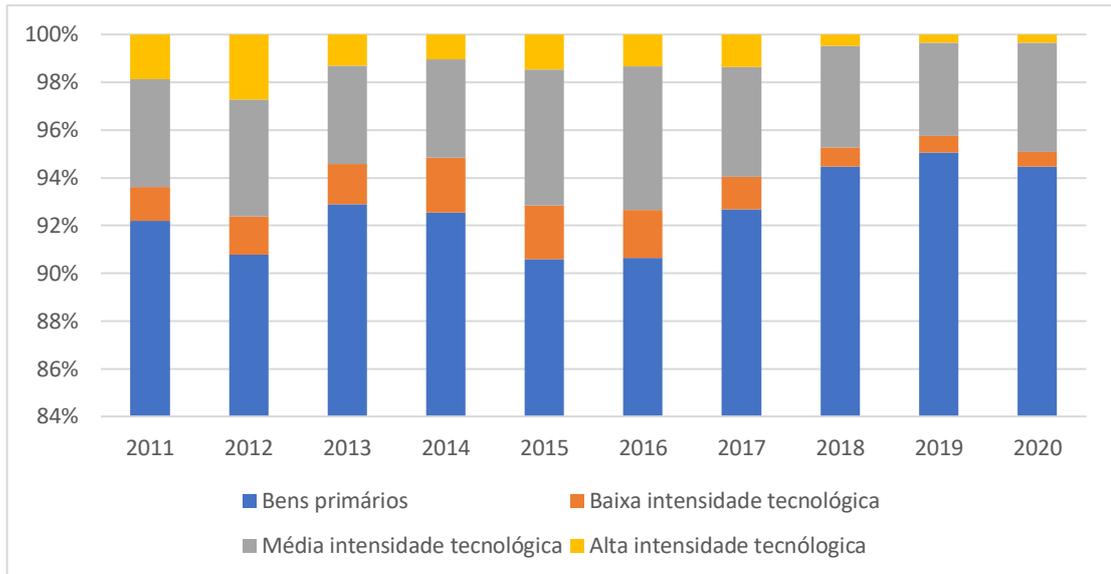
GRÁFICO 10 – Importações brasileiras dos BRICS classificadas por intensidade tecnológica



Fonte: UNCTAD. Elaboração própria.

Conforme Gráfico 10, é possível observar que ao longo do período analisado as importações brasileiras dos BRICS cresceram no segmento de produtos com alta e média intensidade tecnológica, chegando a aproximadamente 75% do total importado ao final do período. Por outro lado, produtos com baixa intensidade tecnológica e até mesmo os bens primários tiveram redução na participação das importações brasileiras no período. Em síntese, o padrão das importações brasileiras dos BRICS tendeu ao crescimento da participação das manufaturas com maior valor agregado e maior complexidade tecnológica.

GRÁFICO 11 – Exportações brasileiras para os BRICS classificadas por intensidade tecnológica



Fonte: UNCTAD. Elaboração própria.

Por outro lado, com o Gráfico 11 é possível observar que as exportações brasileiras mostram comportamento diferente das importações. Os bens primários chegam em 2020 como quase 95% do total exportado pelo Brasil com destino final os demais países dos BRICS. Além disso, em 2020, menos de 0,4% das exportações brasileiras estavam em bens com alta intensidade tecnológica. Esse padrão confirma a característica brasileira de exportar para os BRICS bens primários com pouco valor agregado e pouca tecnologia envolvida.

Nesse sentido, os Gráficos 10 e 11 confirmam o padrão observado nos Gráficos 7 e 9, na qual o Brasil tende a especializar suas exportações para os BRICS em bens primários, isto é, nas *commodities* agrícolas e minerais, que na prática significam menor intensidade tecnológica das exportações e pouco valor agregado. Por outro lado, as importações brasileiras com origem nos países dos BRICS cresceram nos segmentos da indústria, principalmente nos bens com média e alta intensidade tecnológica. Assim, há um claro padrão assimétrico que demonstra especialização do Brasil em relação ao comércio com os BRICS.

2.2 ÍNDICE DE ORIENTAÇÃO REGIONAL DO BRASIL PARA OS BRICS

Uma forma complementar para avaliar como o comércio do Brasil com os BRICS se desenvolveu é por meio do Índice de Orientação Regional (IOR) utilizado por Yeats (1998). O índice é definido da seguinte maneira:

$$\text{IOR} = (X_{rj} / X_{tr}) / (X_{oj} / X_{to})$$

Em que X_{rj} = Valor das exportações do país r de produtos j para o país t

X_{tr} = Valor total das exportações do país r para o país t

X_{oj} = Valor total das exportações do país r de produtos j para o mundo, exceto país t

X_{to} = Valor total das exportações do país r para o mundo, exceto país t

Conforme descreve Coronel e Dessimon (1999), o IOR avalia a razão entre a parcela da produção destinada às exportações para o país t e a parcela da produção destinada às exportações para países terceiros (restante do mundo). O valor do índice varia de zero a infinito, no qual a unidade indica uma mesma tendência para exportar o produto ao país t e ao restante do mundo, enquanto valores crescentes, observados ao longo do tempo indicam, tendência para exportar mais para o país t .

No caso dos BRICS, será avaliado o comércio do Brasil com cada país do grupo de maneira separada, a fim de observar tendências individuais do comércio bilateral entre esses países. Para tanto, serão considerados as cinco maiores pautas exportadas do Brasil para esses países tendo como base o ano de 2011, o que possibilitará a observação da evolução dessas pautas ao longo da década, até o ano de 2020.

Os dados serão baseados na ferramenta *Trade Map*, que abarca dados do COMEX, ligada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e do UN COMTRADE Data, e estarão classificados conforme Sistema Harmonizado sob Capítulo (SH2).

Para o primeiro caso, será analisado o IOR entre as exportações brasileiras para a Rússia. Segundo dados do *Trade Map*, as cinco maiores pautas exportadas para os russos em 2011 eram, em ordem de valor: i) Açúcar e produtos de confeitaria,

ii) Carne e miudezas, iii) Tabaco e seus sucedâneos manufaturados, iv) Sementes e frutos oleaginosos, v) Café, chá, mate e especiarias.

Pela Tabela 2, é possível observar que açúcar, carne e tabaco apresentaram IOR declinante entre 2011 e 2020, o que significa que esses produtos tiveram perdas significativas na parcela das exportações brasileiras para a Rússia. Por outro lado, sementes/óleos vegetais e café/chá tiveram um crescimento, apesar de lento, chegando em 2020 com valores maiores que os registrados em 2011. No geral, houve uma maior perda de orientação dos produtos brasileiros para Rússia do que ganho de orientação.

TABELA 2 – IOR das exportações brasileiras para Rússia, classificado por SH2

Produtos SH2	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Açúcar	8,35	4,64	4,18	3,46	3,54	2,13	1,35	1,61	2,34	0,89
Carne	7,62	9,98	10,89	10,83	8,74	7,06	8,05	1,51	4,02	2,64
Tabaco	4,15	5,36	4,26	3,50	5,04	4,11	3,14	5,98	5,13	4,61
Sementes/Grãos	0,57	0,38	0,04	0,77	0,91	1,85	1,47	2,30	2,39	2,39
Café/Chá	0,80	1,03	0,99	0,80	0,87	1,12	1,35	2,12	2,52	2,94

Fonte: *Trade Map*, COMEX, UN COMTRADE. Elaboração própria.

Em relação às exportações brasileiras para a Índia, as cinco principais pautas de exportação no ano de 2011 foram, em ordem de importância: i) Combustível Mineral, óleo mineral, matérias betuminosas e ceras minerais, ii) Minérios, Escórias e cinzas, iii) Ferro fundido, ferro e aço, iv) Gorduras e óleos animais ou vegetais, e v) Açúcar e produto de confeitaria.

Conforme mostra a Tabela 3, as pautas de combustível mineral, minérios de ferro e aço mostram que na evolução do período analisado a unidade de IOR decresceu, o que significa que para esses produtos o Brasil tendeu a exportar para outros países e diminuiu a participação dessas exportações para Índia. Por sua vez, óleos animais/vegetais mostraram crescimento da unidade entre 2011 e 2020. Por fim, o açúcar foi a única pauta em que a unidade do IOR cresceu progressivamente durante a década, apesar de muito lentamente, o que significa uma tendência crescente, porém não expressiva, das exportações dessa pauta para a Índia.

TABELA 3 – IOR das exportações brasileiras para Índia, classificado por SH2

Produtos SH2	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Combustível Mineral	4,50	5,21	5,82	4,73	4,55	3,58	4,11	2,42	2,70	3,77
Minério	0,93	0,53	0,53	0,60	0,97	1,35	1,32	0,75	0,20	0,07
Ferro e aço	1,33	0,95	0,64	0,73	1,02	0,89	0,75	0,42	0,54	0,67
Óleo animais/vegetais	5,81	7,18	11,17	14,00	26,78	25,19	16,39	37,61	28,63	18,81
Açúcar	0,63	1,70	2,87	3,30	3,24	5,25	3,97	5,35	3,56	4,17

Fonte: *Trade Map*, COMEX, UN COMTRADE. Elaboração própria.

Em relação à África do Sul, as exportações brasileiras para o país africano se concentraram, em 2011, principalmente nas pautas de: i) Veículos automóveis, tratores, ciclos, ii) Carne e miudezas, iii) Máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, iv) Açúcar e produtos de confeitaria, e v) Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, nessa ordem, segundo *Trade Map*.

Com a Tabela 4, é possível visualizar os resultados do IOR para as principais pautas de exportadora com destino a África do Sul. Assim, observou-se no período que houve decréscimo da unidade nas pautas de veículos e tratores, carnes e açúcar, o que representa um maior distanciamento das exportações brasileiras desses produtos para o país africano. Por outro lado, máquinas e aparelhos eletrônicos tiveram leve alta, nada significativo, porém, que demonstre verdadeira ampliação das relações comerciais desses produtos para a África do Sul.

TABELA 4 – IOR das exportações brasileiras para África do Sul, classificado por SH2

Produtos SH2	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Veículos/Tratores	4,75	4,63	3,57	6,30	5,03	3,48	2,31	3,44	4,16	3,64
Carne	2,47	1,83	1,46	1,40	1,46	1,25	2,92	3,82	2,51	1,79
Máquinas	1,66	1,71	1,69	1,92	1,41	1,12	1,50	1,55	1,69	1,67
Açúcar	1,31	1,62	2,19	1,05	1,42	1,34	1,98	1,06	0,61	1,23
Aparelhos elétricos	2,87	2,22	2,30	3,30	2,41	2,04	2,42	3,17	2,98	3,69

Fonte: *Trade Map*, COMEX, UN COMTRADE. Elaboração própria.

Por fim, as exportações brasileiras para a China estiveram baseadas em 2011 nas seguintes pautas, por ordem: i) Sementes e frutos oleaginosos, grãos, sementes e frutos diversos, ii) Minérios, Escórias e cinzas, iii) Combustível Mineral, óleo mineral, matérias betuminosas e ceras minerais, iv) Carne e miudezas, v) Pastas de Madeira ou outras matérias fibrosas, papel.

Como maior parceiro comercial do Brasil, a Tabela 5 traz informações relevantes para entender se as principais pautas exportadas para a China caminham a uma maior orientação para esse país. Assim, como é visto, sementes e grãos tiveram a unidade de IOR decrescente entre 2011 e 2020, mesmo que no meio da década tenha alcançado nível importantes e crescentes, com destaque ao ano de 2017 que chegou ao valor de 12,78. Por outro lado, as outras quatro pautas exportadas tiveram movimento crescente no período, chegando em 2020 com valores maiores de unidade IOR que os encontrados em 2011. Isso significa que essas pautas tiveram maior orientação à China.

TABELA 5 – IOR das exportações brasileiras para China, classificado por SH2

Produtos SH2	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sementes/Grãos	9,39	10,39	12,42	10,96	12,73	11,89	12,78	12,12	8,83	5,39
Minério de Ferro	4,01	4,12	3,74	3,68	3,06	4,10	3,42	2,60	3,17	4,18
Combustível mineral	0,87	0,89	0,94	0,73	1,88	2,18	2,32	2,64	2,71	1,78
Carne	0,16	0,21	0,13	0,16	0,40	0,69	0,53	0,66	1,09	1,49
Madeira/Celulose	1,68	1,74	1,87	2,17	2,17	2,71	2,44	2,01	2,01	1,94

Fonte: *Trade Map*, COMEX, UN COMTRADE. Elaboração própria.

É possível concluir com o Índice de Orientação Regional que o comércio brasileiro com os BRICS no período analisado foi, para a maioria de seus parceiros, decrescente nas pautas consideradas, o que significa que essas exportações brasileiras não tiveram aumento da orientação para os países dos BRICS. Em síntese, isso demonstra que a aproximação comercial do Brasil com os países dos BRICS não foi suficiente para configurar uma orientação das exportações para esses países em termos dos produtos considerados, ou seja, a participação relativa das principais pautas exportadas pelo Brasil não teve aumento substancial para os países do grupo. Com a exceção da China, que apresentou aumento da unidade de IOR em quatro das

cinco principais pautas exportadas para o país, o restante dos parceiros dos BRICS (Rússia, Índia e África do Sul) mostraram estabilidade e/ou queda nas orientações das exportações para maior parte da pauta considerada.

Mais uma vez, o IOR é capaz de mostrar um cenário na qual o comércio brasileiro com os BRICS é assimétrico, pois evidencia uma maior orientação para a China e uma redução da orientação para o restante dos países do grupo em termos dos principais produtos exportados para cada país.

2.3 COMPORTAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS NAS EXPORTAÇÕES PARA OS BRICS

A nível subnacional, é importante considerar para quais estados brasileiros os BRICS representam maior volume comercial. Tal esforço de avaliação permite indicar se estados tradicionalmente voltados à agricultura, como os estados da região centro-oeste, por exemplo, tem uma maior orientação das exportações para os BRICS. Isso pode mostrar, em um nível mais detalhado, a possibilidade de o Brasil apresentar concentração de suas exportações em determinadas regiões brasileiras restritas a determinados produtos específicos para os BRICS.

TABELA 6 – Maiores parceiros comerciais por UF Brasil

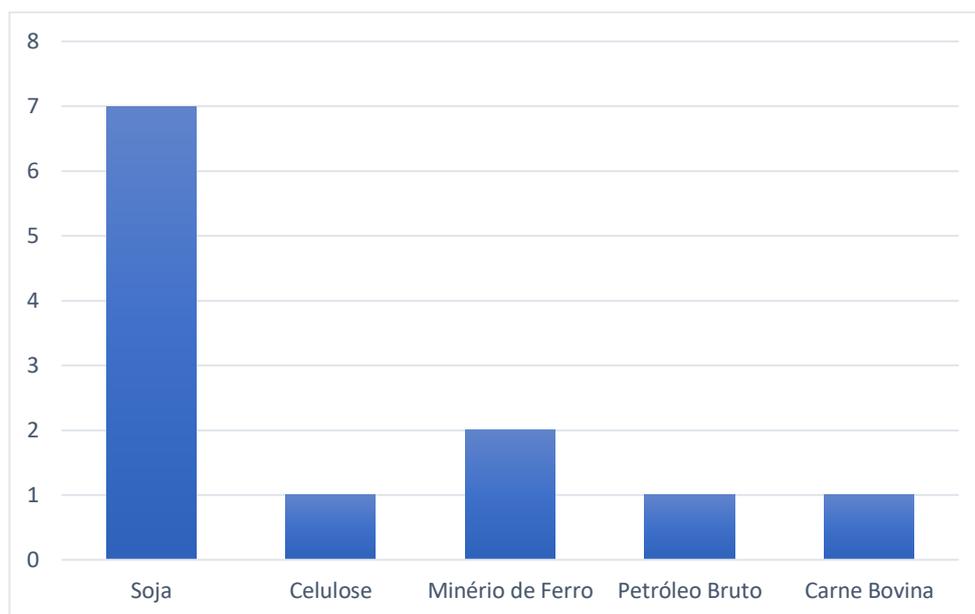
	2010	2020
Rússia	1	0
China	11	12
Estados Unidos	5	6
União Europeia	3	1
Outros	7	8

Fonte: OEC – Observatory of Economic Complex. Elaboração própria

Conforme demonstra a Tabela 6, é possível verificar que os países dos BRICS são os maiores parceiros comerciais para onze estados brasileiros em 2010 e doze em 2020. Com destaque para a China, que representou no ano de 2020 todos os doze estados que tinham os BRICS como maior parceiro comercial (OEC, 2021). É importante notar que entre os estados em que a China é o maior parceiro comercial

estão Pará, Minas Gerais e Rio de Janeiro, estados com boa parte da economia voltados para a exploração de minérios e/ou de petróleo. O mesmo se observa para estados como Mato Grosso e Goiás, que tem forte destaque agrícola (OEC, 2021). É possível, portanto, observar uma relação entre o comportamento da pauta exportadora dos estados e seus respectivos parceiros econômicos: assim como no âmbito geral, em que o Brasil tem forte dependência das exportações nos setores agropecuário e extrativo, os estados com maior vocação em *commodities* são aqueles que tem a China como maior parceiro comercial (LIBÂNIO, 2012). Essas conclusões podem ser notadas no Gráfico 12.

GRÁFICO 12 – Principal pauta exportadora dos estados em que os BRICS é o maior parceiro comercial



Fonte: OEC – Observatory of Economic Complex. Elaboração própria.

Os dados mostram que dos doze estados brasileiros em que os BRICS, isto é, a China, em síntese, é o maior parceiro de exportação, sete tem a soja como maior pauta exportadora, dois tem o minério de ferro e outros três restantes estão distribuídos entre carne bovina, celulose e petróleo bruto. Libânio (2012) destaca que os estados em que as pautas exportadoras são complementares à pauta de exportação chinesa, são aqueles entes subnacionais que demonstram maiores taxas de crescimento no comércio com a China. Há uma relação forte, portanto, entre o

aumento das exportações gerais para China e o destaque desses estados exportadores de *commodities* (LIBÂNIO, 2012).

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PADRÃO E COMÉRCIO DO BRASIL COM OS BRICS

A análise do padrão de comércio brasileiro com os BRICS possibilitou destacar assimetrias nessas relações. A começar pelo caráter assimétrico dos parceiros comerciais brasileiros: A China é a grande parceira comercial brasileira dentro dos BRICS, ao passo que Rússia, Índia e África do Sul são consideravelmente menores e pouco relevante no comércio brasileiro. O padrão também é assimétrico entre as pautas comercializadas: o Brasil exporta *commodities* e bens com baixa intensidade tecnológica, ao passo que importa bens manufaturados com média e alta intensidade tecnológica.

Portanto, o que explica as assimetrias do comércio brasileiro com os BRICS? Por que o setor de *commodities* é o único beneficiado da ampliação do comércio com esses países? Além disso, por que apenas a China teve papel de destaque no comércio brasileiro com os BRICS?

Apesar da unanimidade dos autores em destacar a condição de crescente visibilidade que os BRICS alcançavam no início da década de 2010, ainda assim muitos são céticos na formação de um grupo de economias emergentes capazes de convergirem objetivos e caminharem em uma trilha de cooperação no cenário internacional. Dreher (2015) destaca que os países dos BRICS são consideravelmente heterogêneos. Enquanto alguns dos membros tem uma economia mais fechada, outros são pró-mercado. Da mesma forma, há membros com regimes políticos distintos. Além disso, são países com culturas diferentes, com pouco intercâmbio nessa área entre os membros.

Outra questão levantada está no protagonismo chinês e de que maneira isso pode afetar o desenvolvimento dos BRICS. Baumann (2018) destaca que a grande assimetria da economia chinesa para as demais economias dos BRICS, leva ao temor de que o grupo se torne em “China mais quatro”, isto é, que os interesses chineses se sobreponham e que haja maior alinhamento nas decisões dos objetivos da China. Vieira (2019) ainda destaca que o protagonismo chinês pode fazer os BRICS perder sentido, uma vez que o objetivo da criação do grupo que são as discussões de

democratização da governança global dão lugar a um espaço para garantir presença do mercado chinês.

Há autores ainda que criticam as ações da política externa brasileira durante o período Lula e sua tentativa de formar relações multilaterais com os BRICS e como a priorização dessas ações influenciaram no resultado pífio na exportação da manufatura brasileira. Sobrinho e Filho (2018), por exemplo, mostram que a tentativa de inserção brasileira numa política comercial multilateral levou a esforços não satisfatórios e, ao mesmo tempo, teria significado ignorar as negociações comerciais bilaterais de livre comércio, o que acabou levando o Brasil ao isolamento comercial e impediu uma inserção mais vantajosa dentro das cadeias globais de valor.

Existem outras discussões de caráter mais geral que tentam buscar respostas ao padrão de especialização comercial que o Brasil estabelece com os BRICS.

A primeira discussão é uma tentativa de remeter ao padrão de comércio atual a um princípio desenvolvido nos primórdios do surgimento das ciências econômicas: o princípio das vantagens comparativas. Se Adam Smith e David Ricardo introduziram ao mundo as vantagens absolutas e comparativas (BADU, 2004), respectivamente, diversos autores tentaram mostrar se há relação do comportamento de comércio do Brasil com os BRICS com as vantagens comparativas entre esses países. De forma geral, se estabelece que como o Brasil é dotado de fatores de produção relacionado à terra, então o país teria, naturalmente, vantagens comparativas em produtos com uso intenso desse fator produtivo (FEISTEL; HIDALGO, 2011). Por outro lado, como China e Índia têm fator de produção humano em abundância, então produtos com uso intenso desse fator terão vantagens (BAUMANN, 2010).

Além dessa discussão, há outro caminho no qual autores debatem na tentativa de explicar o comportamento do comercial brasileiro com os BRICS. Para um conjunto desses autores (BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2010; VERÍSSIMO; XAVIER; VIEIRA, 2012), a taxa de câmbio do Brasil desfavoreceu a produção e exportação da manufatura brasileira. Desde o início do século, segundo esses autores, o Brasil viveu um intenso processo de sobre apreciação cambial decorrente, entre outros fatores, da chamada “doença holandesa”, isto é, da apreciação cambial provocada pela abundância de recursos naturais. Esse fenômeno, então, impactaria no setor manufatureiro, porque baratearia as importações e

encareceria as exportações de manufaturados. Em essência, a competitividade da indústria cai. Assim, para o caso específico da relação Brasil-BRICS, acaba sendo mais vantajoso importar manufaturados dos BRICS, especialmente da China, e exportar *commodities*.

Outra discussão que percorre a literatura nas discussões de política econômica e industrial brasileira é em relação ao chamado “custo Brasil”. Segundo os autores, as deficiências de infraestrutura, a alta burocracia e a carga tributária impactariam diretamente na competitividade dos setores brasileiros nas exportações (NASSIF; LIMA; CARVALHO JUNIOR, 1997). Especialmente quanto ao setor de manufaturas, o Brasil teria desvantagens em relação às outras economias dos BRICS que têm uma infraestrutura mais sofisticada e moderna além de uma economia mais liberalizada, e isso poderia explicar em parte o comportamento de especialização na qual o Brasil demonstra com os países desse grupo.

Por fim, uma última discussão está relacionada à baixa inserção brasileira nas cadeias globais de valor, e como, no mundo de fragmentação produtiva das grandes empresas, o Brasil acabou ficando de fora da comercialização internacional de bens manufaturados intermediários e finais (BAUMANN; PINELLI, 2014; MOTTA; POLÓNIA, 2014), ocupando um lugar de exportador de *commodities* para os países mais bem inseridos dentro dessas cadeias, ao passo que os outros países dos BRICS, especialmente China e Índia, estão mais bem situados nessas cadeias (MIKHAILOV; FILHO; MIKHAILOVA; 2017).

Com o auxílio da literatura sobre essas discussões, foi possível fazer algumas considerações sobre o comércio internacional brasileiro que podem ser estendidas para explicar o padrão de comércio do Brasil com os BRICS. Além disso, cabe observar que pode existir certa sobreposição entre as abordagens consideradas, mas, ainda assim, optou-se pela divisão acima na tentativa de apresentar os principais elementos explicativos para cada uma delas sobre a especialização do comércio internacional brasileiro – mesmo que venham a compartilhar certas posições.

3.1 VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL NO COMÉRCIO COM OS BRICS

Uma das explicações aventadas na literatura sobre a tendência de especialização das exportações brasileiras está relacionado às vantagens comparativas que o país tem ao exportar *commodities*. Esse tema já é discutido há muito tempo e essa abordagem busca destacar que o comércio exterior é beneficiado em produtos em que os fatores de produção são abundantes no país.

Bado (2004) relembra que vantagens comparativas é um princípio que remonta ao século XIX, em que David Ricardo o usou na tentativa de explicar que a vocação da Inglaterra era em se especializar naquilo que melhor sabia produzir: manufaturas. Posteriormente, os economistas neoclássicos retomam o conceito ao destacar que a abundância ou a escassez dos fatores de produção são determinantes no comércio de um país. De forma geral, os neoclássicos concordam que o comércio internacional será baseado por uma troca de fatores abundantes por escassos, o que levará a um nivelamento dos preços dos fatores. Nesse sentido, com homogeneidade de fatores e concorrência perfeita, o comércio internacional acabará por igualar os preços dos fatores de produção, trazendo efeitos positivos àqueles países que participam das trocas (BADO, 2004). Dessa maneira, os neoclássicos acabam por defender o livre comércio, pois só assim haverá benefícios a todos os países.

Os estudos sobre as vantagens comparativas no comércio internacional brasileiro remontam à década de 1980. Nonnenberg (1991), por exemplo, argumentava que havia forte relação entre a intensidade relativa do fator de produção terra e as vantagens comparativas reveladas do comércio no caso brasileiro, entre 1980 e 1988.

Mais recentemente, outros trabalhos buscam explicar como as vantagens comparativas impactam o comércio internacional do Brasil, e mais especificamente, a relação comercial do Brasil com os BRICS. Feistel e Hidalgo (2011) trazem evidências de que o comércio do Brasil com a China, maior parceiro comercial brasileiro, têm baixos índices de comércio intraindústria e baixa intensidade tecnológica nas exportações brasileiras para o país asiático.

Usando graus de intensidade das exportações brasileiras sobre três fatores de produção – terra, trabalho e capital – os resultados evidenciam que no comércio entre os dois países existe um predomínio das exportações brasileiras de produtos

intensivos em recursos naturais, ao passo que os produtos intensivos em capital e trabalho tem um patamar bastante inferior (FEISTEL; HIDALGO, 2011). Os autores mostram que há tendência de longo prazo no aprofundamento deste cenário, na qual os produtos intensos em recursos naturais tomaram maior proporção na composição total das exportações brasileiras para a China, ao passo que as importações brasileiras dos chineses têm se concentrado em produtos intensos em capital e trabalho (FEISTEL; HIDALGO, 2011).

Baumann *et al.* (2010) trazem outra dimensão dessa discussão. Usando o indicador de Vantagens Comparativas Reveladas, os autores buscam mostrar se o Brasil e os outros países dos BRICS têm expandido o comércio naqueles produtos em que possuem maior potencial em termos de vantagens comparativas. Resgatando o índice de vantagens comparativas reveladas proposto por Balassa (1965), em que: $VCR = (x_{ij}/X_j)/(x_{iw}/X_w)$ na qual x_{ij} são exportações do produto i pelo país j , X_j é total de exportações do país j , x_{iw} são exportações do produto i pelo mundo inteiro e X_w são as exportações totais globais, os autores vão em congruência aos resultados encontrados por Feistel e Hidalgo (2011). No caso de Baumann *et al.* (2010) foi constatado que da década de 1990 até o início da década de 2010, o Brasil apresentou ganhos nas vantagens comparativas de produtos alimentícios e animais vivos, ao passo que perdeu vantagens em manufaturas, segundo o critério de seções SITC com 5 dígitos. Houve, portanto, uma tendência dos ganhos nos produtos agrícolas e uma perda de vantagens nos manufaturados, da mesma forma que Feistel e Hidalgo (2011) encontraram.

Além disso, Baumann *et al.* (2010) também fazem a análise, segundo os mesmos critérios usados com o Brasil, nos outros países dos BRICS. Para a Rússia, foi encontrado que da década de 1990 até o início da década de 2010, o país perdeu vantagens comparativas em todas as seções, porém os produtos químicos e em manufaturas no topo das VCR. Isso acontece porque a Rússia teve desgaste econômico na transição de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado (SANTANA, 2015), porém ainda manteve os setores de energia e químico em destaque, favorecendo a manutenção da ordem da VCR.

Para a Índia, ficou claro que as vantagens comparativas reveladas estão principalmente nos manufaturados, apesar dessa vantagem estar em produtos com um grau de transformação mais baixo (BAUMANN; ARAÚJO; FERREIRA, 2010). Por

fim, a China é o país que mais produtos apresentam vantagens comparativas reveladas, com destaque para as seções ligadas à produção de manufaturas e à produção de máquinas e equipamentos. Esse comportamento de vantagens comparativas no setor manufatureiro da economia chinesa contribui para a competitividade nas exportações de manufaturas deste país.

Em síntese, as contribuições de Baumann *et al.* (2010) e de Feistel e Hidalgo (2011) permitem concluir algumas questões entre as economias dos países dos BRICS, de acordo com essa abordagem: o Brasil tem vantagens comparativas em produtos para os quais o fator de produção terra² é intensivo, ao passo que China e Índia são os países do grupo que têm vantagens em produtos para os quais a mão de obra é intensiva. Mais do que isso, percebe-se que a China tem vantagens em setores de manufaturados com alto grau de tecnologia, isto é, capital intensivos.

Assim, como têm fatores produtivos ligados à terra em abundância, o Brasil demonstra vantagens na comercialização dos bens agropecuários e extrativos, o que prova ser vantajoso, segundo a abordagem das vantagens comparativas. No entanto, se especializar nos setores em que demonstra vantagens comparativas, no caso brasileiro, não é vantajoso para a economia em geral, devido à dois fatores: i) os setores de *commodities*, aqueles que demonstram vantagens, apresentam pouco valor agregado nos bens e empregam pouco; ii) especializar nos setores que apresentam vantagens comparativas incapacita a diversificação da economia e contribui para a especialização comercial e produtiva, como demonstrado com a relação Brasil-BRICS.

Badu (2004) relembra que as vantagens comparativas podem ser levadas em conta quando se trata de economias com semelhante poder de competição. Se considerarmos, segundo critérios de O'Neill (2011), que os BRICS agrupam países emergentes com economias em crescimento e ocupavam no momento de sua criação posição semelhante no sistema internacional, então o que leva o Brasil ter vantagens

² Sobre essa última questão, Hopewell (2016) lembra que hoje as vantagens nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais é reflexo das próprias políticas públicas dos anos 1970, em que, ao mesmo tempo que buscava a industrialização por substituição de importações, também incentivava o setor primário com a abertura de massivas áreas de cultivo e impulso à produtividade. A autora relembra que, ironicamente, essas políticas favoráveis à agricultura nos anos 1970 hoje trazem reflexos na baixa competitividade do setor manufatureiro no comércio internacional, dado que o Brasil é muito mais competitivo e apresenta maiores vantagens na exportação de *commodities* (Hopewell, 2016).

comparativas nos produtos ligados ao fator de produção terra, ao passo que outros países dos BRICS, especialmente China e Índia, não têm?

Seria a abordagem tradicional das vantagens comparativas capaz de dar conta dos processos que conduziram a economia brasileira a assumir essa determinada posição no comércio internacional? De fato, parece mais adequado considerar como o padrão de comércio internacional do Brasil reflete transformações produtivas, tecnológicas e financeiras a nível global no contexto de determinadas políticas que acabam por consolidar certas vantagens absolutas em relação a determinados produtos (HIRATUKA; SARTI, 2017b).

3.2 SOBRE APRECIÇÃO CAMBIAL E “DOENÇA HOLANDESA”

Na discussão anterior sobre a abordagem das vantagens comparativas, observou-se que, segundo certos autores, o Brasil tem vantagens comparativas na produção e exportação de bens e produtos ligados à recursos naturais. Assim, para esse grupo, seria evidente que o país tem destaque no setor de *commodities*, no que se diz respeito ao comércio com os BRICS. A questão, no entanto, fica a cargo de entender como esse “benefício” das vantagens comparativas contribui ainda mais para a especialização comercial do Brasil com outros países dos BRICS.

Nesse sentido, a abordagem da “doença holandesa” parte da existência de vantagens comparativas associadas à disponibilidade de recursos naturais com o objetivo de destacar o papel da taxa de câmbio na especialização produtiva e comercial. O conceito de “doença holandesa” foi inicialmente usado para compreender a experiência dos Países Baixos durante os anos 1960, período em que a descoberta e exportação de gás natural levou à apreciação da taxa de câmbio e ameaçou o setor manufatureiro do país (BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OREIRO, 2009). Recentemente, essa abordagem é parte do chamado Novo Desenvolvimentismo e vem sendo considerada dentro dos estudos do comportamento do comércio internacional brasileiro e do padrão de especialização comercial que o Brasil apresenta.

De modo geral, a “doença holandesa” pode ser definida como:

[...] a crônica sobre-apreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos naturais abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo (BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OREIRO, 2009, p. 14-171) .

Em síntese, a “doença holandesa” é um reflexo na taxa de câmbio decorrente das vantagens comparativas nos setores de *commodities* em um país. Esse reflexo no câmbio pode contribuir para a especialização na produção de *commodities* em detrimento de bens manufaturados (VERÍSSIMO; XAVIER; VIEIRA, 2012).

O aumento no preço internacional das *commodities* encoraja maior investimento e fatores produtivos nos setores de bens intensivos em recursos naturais. Nessa situação, a expansão dos setores relacionados aos recursos naturais pode contribuir na apreciação cambial por dois canais: i) devido ao aumento das exportações de bens primários, a entrada de divisas em moeda forte para dentro do país cresce; ii) por meio do aumento do preço de bens não comercializáveis, por conta do aumento da demanda interna gerada pelos ganhos de renda no setor de recursos naturais (VERÍSSIMO; XAVIER; VIEIRA, 2012).

Alguns autores como Veríssimo *et al.* (2012) e Cashin *et al.* (2004) acreditam na existência de *Commodity Currency*, isto é, países que têm participação significativa de *commodities* na composição das exportações, apresentam taxas de câmbio fortemente relacionadas ao preço das *commodities* no mercado internacional.

Para o caso brasileiro, diversos autores têm buscado evidências da existência de uma “doença holandesa” (BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2008; VERÍSSIMO; XAVIER; VIEIRA, 2012) e como esse fenômeno contribuiria para a especialização comercial no caso brasileiro (CUNHA; LELIS; FLIGESPAN, 2013).

Veríssimo *et al.* (2012), buscaram encontrar relação entre o preço das *commodities* e a taxa de câmbio no Brasil. Os autores conseguem encontrar uma relação significativa da elevação dos preços no mercado internacional desses bens e seus efeitos no câmbio brasileiro, principalmente entre 2003 e 2009. Mesmo assim, concordam que não é uma relação forte de causa e efeito, e atribuem isso à relativa diversidade de *commodities* exportadas pelo Brasil. Bresser-Pereira e Marconi (2008) também concordam que há evidências de apreciação cambial no Brasil devido à

cotação internacional dos bens, apesar de não ser tão forte como em países que dependem da exportação de uma ou duas *commodities*.

Bresser-Pereira e Marconi (2008) assim como Veríssimo *et al.* (2012) concordam, no entanto, que mesmo leve, a “doença holandesa” precisa ser corrigida com políticas públicas, principalmente com uma política fiscal que corrija o curso da sobreposição do setor de bens naturais em detrimento do setor manufatureiro.

Analisando os Gráficos 6 e 7 da Seção 2 fica claro que as exportações brasileiras para o mundo e mais claramente para os BRICS estão com tendência a aumentar a participação dos produtos agropecuários e da indústria extrativa no total exportado.

A preocupação natural dessa abordagem é que a “doença holandesa” seja forte o suficiente a afetar não apenas as exportações de manufaturas, mas também afetar o setor manufatureiro na produção doméstica, isto é, há preocupação na existência de desindustrialização acelerada impulsionada por esse fenômeno. Cunha *et al.* (2013) analisam esse aspecto e mostram que é imprópria tal afirmação, uma vez que, apesar do setor manufatureiro ter tido redução na participação total das exportações, muito por conta da taxa de câmbio valorizada, o que reduzia a competitividade das manufaturas brasileiras, ainda assim houve investimento nesse setor impulsionado pela demanda interna. Ou seja, segundo Cunha *et al.* (2013), a indústria brasileira repete um padrão histórico de reação, direcionando parte crescente de sua produção para o mercado interno.

É possível, diante do demonstrado, tirar algumas conclusões sobre a discussão. Primeiro, apenas analisando os Gráficos 6 e 7 é possível notar uma sobreposição das exportações brasileiras para os BRICS ligadas aos setores de bens naturais, muito devido às vantagens comparativas que o Brasil têm nesses produtos. Segundo, os autores referenciados mostram que em países com esse tipo de vantagem, há normalmente a tendência de estabelecer uma relação entre taxa de câmbio e preço internacional das *commodities*, isto é, condição de formação da “doença holandesa”. De fato, autores como Veríssimo *et al.* (2012) encontram tal relação no Brasil, especialmente entre 2003 e 2009. Porém só não é mais forte e duradoura porque o Brasil tem uma certa variedade dentro das exportações de bens intensivos em recursos naturais, indo de soja, milho e aves, até minério de ferro,

bauxita e petróleo. Apesar disso, e conforme acontece em países acometidos pela “doença holandesa”, o Brasil sofreu significativa redução do setor manufatureiro na participação total das exportações devido à redução da competitividade com o câmbio apreciado. Por outro lado, as importações de manufaturados cresceram e vêm mantendo a tendência em crescimento, conforme destacado nos Gráficos 8 e 9. Os autores, especialmente Cunha *et al.* (2012), não acreditam que a “doença holandesa” no caso do Brasil possa contribuir fortemente para a desindustrialização brasileira, porque há investimento na indústria que vem priorizando o mercado doméstico em relação às exportações.

Assim, de acordo com essa abordagem, a conclusão geral a que se chega é de que a “doença holandesa”, mesmo que leve no Brasil, teria contribuído para a especialização comercial do Brasil com os BRICS, uma vez que torna as exportações dos manufaturados brasileiros pouco competitivas e proporciona que as vantagens comparativas naturais de exportação de bens intensivos aos recursos naturais prevaleçam. O câmbio apreciado, por sua vez, barateia os manufaturados de China e Índia, impactando profundamente o setor de manufaturados do Brasil. No fim há um ciclo em que as vantagens comparativas reveladas do Brasil na exportação de *commodities* leva a formação da “doença holandesa”, que, por sua vez, aprecia o câmbio, fragilizando o setor manufatureiro e aumentando às vantagens reveladas na exportação dos bens do setor primário. Esse problema enorme de assimetria precisa ser corrigido por uma política industrial, de inovação e de inserção internacional suficientes a mudar a trajetória na qual o Brasil se insere com os BRICS.

3.3 TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS, TECNOLÓGICAS E FINANCEIRAS E O POSICIONAMENTO SUBORDINADO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO COMÉRCIO COM OS BRICS

A dinâmica da produção industrial passa por mudanças constantes. Mas não apenas a dinâmica altera como também o papel que cada país ocupa dentro da divisão internacional do trabalho. O movimento ao qual se denomina cadeias globais de valor se refere à fragmentação internacional da produção, na qual cada etapa do processo produtivo acontece em um país. Apesar de ser uma estratégia que as companhias vêm adotando na intenção de reduzir custos, é de interesse dos países

adentrar dentro dessas cadeias a fim de participar dos fluxos comerciais mais intensos e de aumentar a produtividade da indústria (BAUMANN; PINELI, 2014).

Segundo Baumann e Pineli (2014) a participação nas cadeias globais de valor tem interação com o processo de desenvolvimento econômico, já que há diversos atributos direta e indiretamente relacionados com o processo produtivo. Porém, mais do que participar dessas cadeias, adentrar aos processos produtivos em atividades com conteúdo tecnológico mais elevado traz resultados superiores aos setores exportadores, isto é, considerar as etapas finais da fragmentação produtiva. Assim, aos países em desenvolvimento, as cadeias globais de valor serviriam como ponte na tentativa de avançar em processos produtivos com maior valor agregado, induzindo a indústria (BAUMANN; PINELI, 2014).

Há autores, no entanto, que não concordam com a contribuição das cadeias globais de valor na produtividade e na competitividade do setor manufatureiro. Motta e Polónia (2015) acreditam que, no caso brasileiro, adentrar às cadeias globais de valor não sejam suficientes para aumentar a competitividade do país, já que o Brasil alcançou significativos patamares de desenvolvimentos produtivos e diversificação setorial devido ao esforço de industrialização por substituição de importações do século passado. Para as autoras, mais do que adentrar dentro das cadeias de valor, o setor manufatureiro brasileiro só teria expressividade nas exportações quando a agenda de produtividade cobrir aspectos sistêmicos e regulatórios domésticos (MOTTA; POLÓNIA, 2015).

Assim, apesar de não haver consenso entre os autores, é inegável que as cadeias globais de valor têm apresentado significativa relevância nas discussões de comércio internacional. Há ainda aqueles autores que afirmam ser a pouca expressividade brasileira nas cadeias de valor, uma das razões do baixo nível tecnológico das exportações brasileiras para os BRICS (SOBRINHO; FILHO; 2018).

Nesse sentido, Mikhailov *et al.* (2017) tentam classificar de que forma os países dos BRICS participam das cadeias globais. E para isso, fazem uma divisão entre as formas de participação: i) a partir da integração para frente, isto é, quando o valor adicionado produzido no país é exportado para compor um bem final em outro país; ii) integração para trás, isto é, quando o bem final ou bem intermediário exportado contém valor agregado dos insumos importados.

Iniciando pela análise das integrações para trás dos países dos BRICS, em 2011 a China era o país que mais tinha valor agregado estrangeiro nas exportações do país (32,1%), seguido pela Índia (24%), África do Sul (19,5%), Rússia (13,7%) e por último o Brasil (10,7%). Além disso, a China concentra a maior parte da integração para trás em setores de média e alta tecnologia, conforme destaque: Computadores e produtos eletrônicos (40,7%), têxteis (8,4%) e maquinário elétrico (8,3%). Por outro lado, o Brasil tem nos setores de Mineração (18,1%), Alimentos e bebidas (12,7%) e metais básicos (9,4%) a maior parte da integração para trás, ou seja, na qual há valor agregado estrangeiro nas exportações brasileiras (MIKHAILOV; FILHO; MIKHAILOVA; SANTOS, 2017). Pelos dados, é possível tirar duas conclusões: Dentre os países dos BRICS, o Brasil é o que menor está integrado para trás às cadeias globais de valor, e a China é a mais integrada. Além disso, e conforme destacou Baumann e Pineli (2014), a intenção de adentrar às cadeias é de participar das etapas finais e em setores com maior nível tecnológico, fato esse que não é observado no Brasil. Enquanto o país latino-americano tem participação de valor agregado estrangeiro em setores com pouca tecnologia, a China se destaca na integração para trás em setores com alto valor tecnológico, como o de computadores e produtos eletrônicos. Isso demonstra que o Brasil participa pouco das etapas finais das cadeias globais de valor.

Agora, portanto, cabe analisar as integrações para frente. Antes de destacar os valores para cada país dos BRICS, é importante mencionar que as integrações para frente significam na prática uma participação nas etapas iniciais da produção, uma vez que o valor agregado produzido no país será exportado apenas para ser usado como bem intermediário no país que o importa. Ou seja, é uma prática de integração comum aos países exportadores de *commodities*, pois essas são usadas como insumos e/ou bens intermediários nas cadeias de globais. Dada a introdução, a participação na integração para frente dos países dos BRICS tem a liderança da Rússia (38,1%), seguido por África do Sul (26,5%), Brasil (24,5%), Índia (19,1%) e China (15,6%) (MIKHAILOV; FILHO; MIKHAILOVA; SANTOS; 2017). Fica claro, portanto, que neste tipo de integração, pouco se dá de benéfico ao país que participa, já que nessas etapas, o valor adicionado e o conteúdo tecnológico são baixos. Além disso, os países dos BRICS que mais se destacam na produção de *commodities*

(Brasil e Rússia) são aqueles mais significativos neste tipo de integração às cadeias globais.

Mikhailov *et al.* (2017) também encontram que no Brasil há predomínio de insumos nacionais na produção de bens. Baumann e Pineli (2014), no entanto, relembram que na estratégia de participação das cadeias globais é comum o aumento das importações de bens intermediários, pela própria característica de fragmentação produtiva na qual partes e peças são importadas de outros países.

Segundo Hiratuka e Sarti (2017b), a conformação das cadeias globais de valor e a posição subordinada ocupada pelo Brasil responde a transformações a nível internacional. Para os autores, não é negar a importância dos fatores internos, mas entender que as estratégias dos oligopólios e das empresas transacionais pesam sobre os limites e as possibilidades do desenvolvimento industrial e da participação na estrutura produtiva global (HIRATUKA; SARTI, 2017b).

Além disso, os autores salientam que as estratégias recentes das empresas transacionais de fragmentação produtiva, correspondem às medidas de ação das corporações americanas frente à pressão de concorrência das empresas europeias e japonesas. Com o objetivo de serem mais eficientes e rentáveis, a reestruturação por meio da fragmentação produtiva internacionaliza as etapas produtivas e promove a desverticalização da produção. Nesse sentido, os autores mostram que para o caso particular da China, o país soube aproveitar o deslocamento das atividades industriais e adentrou às etapas produtivas mais simples e avançou rapidamente para as etapas mais complexas. O amplo contingente de mão de obra com baixo custo e redes voltadas para o mercado internacional possibilitaram que a China, hoje, seja um grande produtor de manufaturas industriais, mas também de consumidor de matérias-primas e bens de capital (HIRATUKA; SARTI, 2017b).

Assim, os resultados dos trabalhos permitem a conclusão de aspectos particulares da economia brasileira. Primeiro, o Brasil se encontra atrelado às cadeias globais de valor, porém como exportadora de bens intermediários e de insumos. A posição em que o país ocupa desfavorece a exportação de manufatura, uma vez que na integração a qual o Brasil participa, as exportações de *commodities* são mais significativas. Por outro lado, a integração para trás, isto é, participação nas etapas mais à frente das cadeias, o Brasil fica muito aquém dos outros países dos BRICS.

China e Índia, por exemplo, estão bem mais atrelados a essas cadeias que o Brasil, e isso explique o fenômeno de importação de produtos manufaturados chineses. Segundo Hiratuka e Sarti (2017a), o fenômeno de vantagens da manufatura chinesa associado à fragmentação produtiva das grandes indústrias – devido às cadeias globais de valor – levou a uma competitividade superior à de outros países dos BRICS e do mundo, o que faz com que boa parte da manufatura global passe por etapas finais ou intermediárias dentro de território chinês (HIRATUKA; SARTI, 2017a; HIRATUKA; SARTI, 2017b).

É importante lembrar também que a participação nas etapas produtivas das cadeias globais de valor não são sinônimos de desenvolvimento industrial. Ainda que o Brasil participasse das etapas finais da produção, seria necessário, conforme destacou Motta e Polónia (2015), aspectos de política industrial e comercial que favorecessem o aumento da produtividade bem como de da inovação, na tentativa de alcançar a autossuficiência tecnológica e o desenvolvimento nacionais para que o país não seja uma simples “maquiladora” sem que haja desenvolvimento econômico (MOTTA; POLÓNIA, 2015).

3.4 “CUSTO BRASIL” E A BAIXA COMPETITIVIDADE DO SETOR MANUFATUREIRO NO COMÉRCIO BRASIL-BRICS

O conjunto de deficiências de infraestrutura estaria fortemente relacionado à condição das exportações de um país. Segundo Lima *et al.* (1997), a relação entre os custos de serviços de infraestrutura no Brasil vis-à-vis de países mais eficientes é denominada “Custo Brasil”. Nesse sentido, têm-se que a competitividade das exportações brasileiras sofre um impacto negativo profundo decorrente das deficiências e amarras de logística, energia, telecomunicações, isto é, da infraestrutura em geral.

Os autores divergem sobre a origem do “Custo Brasil”. Embora a expressão seja comumente associada a abordagens econômicas convencionais, há aqueles que indicam, de uma perspectiva crítica, que existe um subinvestimento público nas áreas nevrálgicas da infraestrutura básica do país, principalmente devido ao baixo orçamento dedicado a essas áreas e aos programas de privatização, isto é, à contenção na atuação do Estado. Desse modo, a carência de investimentos públicos

no setor não apenas significaria uma redução da demanda potencial gerada pelos gastos públicos nessas áreas, mas, adicionalmente, resultaria em uma oferta inadequada de bens e serviços que ampliariam a competitividade doméstica. Recentemente, os autores concordam que o teto de gastos de 2017 foi a “pá de cal” na paralização da execução de projetos de infraestrutura (SOUZA; FERREIRA, 2020). Nesse sentido, uma infraestrutura arcaica e pouco desenvolvida tem sido as responsáveis por inflar o “custo Brasil” e reduzir a competitividade dos bens brasileiros no comércio internacional.

Outros autores, no entanto, adotam uma perspectiva mais convencional e argumentam que a intervenção estatal excessiva e pouco eficaz, associado a uma política de não liberalização e práticas multilaterais em detrimento de acordos bilaterais, têm travancado os bens brasileiros conquistarem mercado internacional. A condição de isolamento e de altas taxas comerciais têm dificultado a competitividade dos bens brasileiros no comércio externo. Nesse sentido, são tradicionalmente apontados o déficit público, carga tributária, custos trabalhistas e previdenciários, bem como custos de transporte e do crédito como causas do fenômeno, em geral associados à intervenção do Estado (CASTOR, 1999).

Porém ambas as linhas teóricas concordam que o “Custo Brasil” impacta no padrão de comércio do Brasil com o mundo, devido principalmente ao ambiente pouco favorável à inovação de produtos e processos que poderiam promover um ambiente propício aos produtos brasileiros no comércio internacional, além de redução dos custos de produção o que levaria a uma maior competitividade da indústria brasileira (OLIVEIRA, 2000).

Ainda que certamente não semelhantes em estrutura e organização econômica, fazer um esforço de comparação entre as condições de infraestrutura de Brasil e dos demais BRICS possibilita uma visão geral sobre os caminhos que devem ou não ser seguidos no caso brasileiro e comparar linearmente se o Brasil se encontra na média dos outros membros do grupo.

No caso da China, o país vinha demonstrando um forte crescimento do investimento em infraestrutura durante toda a primeira década do século XXI, muito devido às necessidades que o país passava com o processo intenso de urbanização e do aumento da renda e consumo da população chinesa (HIRATUKA, 2018). Assim,

energia, transporte e infraestrutura no geral sofreram melhoras significativas nesta última década, o que certamente impactou na competitividade dos setores chineses no comércio internacional. Alguns entraves, no entanto, permanecem na economia chinesa, como, por exemplo, a grande dependência do carvão na geração de energia. Apesar disso, o governo chinês vem implementando políticas públicas e investimentos constantes na tentativa de diversificar a matriz energética chinesa e impulsionar a obtenção e geração de energia verde (SANTANA, 2015; PEIDONG *et al.*, 2009).

No caso da Rússia, há de se notar que o país surge em 1991 com toda a infraestrutura da antiga União Soviética. Ainda que defasada tecnologicamente, a Rússia tem um sistema ferroviário e rodoviário considerável, além de uma quantidade imensa de reserva de energia, devido em grande parte por sua condição de detentora de reservas de petróleo e gás natural (SANTANA, 2015; KOLIK; RADZIWILL; TURDYEVA, 2015). Isso faz do país um importante exportador de *commodities*, devido à disponibilidade de recursos naturais e aos custos baixos de energia e transporte, que pode favorecer no desenvolvimento de outros setores, especialmente o de manufaturas, aumentando sua competitividade no comércio internacional. Alguns entraves, no entanto, persistem nos setores de energia e transporte no que se refere aos modelos regulatórios e nos mecanismos de coordenação entre mercado e Estado (SANTANA, 2015).

A Índia, por sua vez, apesar de ter um tradicional modal ferroviário, ainda sofre de deficiências básicas na área de energia. Uma população que cresce e consome cada vez mais, exige investimentos constantes nessas áreas. Segundo Santana (2015), as deficiências estruturais têm trazido preocupações sobre o futuro da estrutura de abastecimento energético do país. A demanda crescente da população e da economia exigem maior oferta de energia, e o setor não tem bases sólidas na estrutura e condição de ofertar a demanda.

Observa-se que, no geral, os países dos BRICS apresentam fragilidades em infraestrutura, apesar da China conseguir contornar melhor os desafios e ser uma exceção aos BRICS, nesse aspecto. Nesse sentido, cabe agora analisar o Brasil e tentar entender como as deficiências em infraestrutura e o “Custo Brasil” dela decorrente impactam na estrutura produtiva e no padrão de comércio brasileiro.

Lima *et al.* (1997) lembram que há fatores naturais, ligados à estrutura estática da economia, e fatores dinâmicos condicionais, relacionado às políticas públicas que promovem o aumento da competitividade e da inserção internacional. Assim, conforme discutido na seção de Vantagens Comparativas, o Brasil teria fatores positivos, isto é, vantagens comparativas nos bens agrícolas e minerais. Porém, ao mesmo tempo, ainda que precária e pouco efetiva, há fatores dinâmicos relacionados à política industrial e comercial que dão sobrevida à indústria brasileira. Portanto, os fatores dinâmicos, relacionados às políticas públicas de enfrentamento às condições naturais é que podem modificar as deficiências de infraestrutura do Brasil e modificar as condições das vantagens comparativas do país.

Lima *et al.* (1997) chamam a atenção, portanto, que os fatores dinâmicos se mostram significativos na mudança do padrão de comércio entre os países. Fatores condicionados a economias de escala e externalidades econômicas positivas podem proporcionar um processo de diversificação exportadora ao mesmo tempo que mitiga os efeitos do “Custo Brasil”. Segundo os autores, o esforço de integração nos mercados estaria condicionado à adoção de políticas públicas que induzissem o desenvolvimento econômico, integrassem os mercados das regiões e irrigasse os espaços geográficos, concomitantemente.

Nesse sentido, vários autores contribuem nas ações e políticas públicas necessárias a mitigar o “Custo Brasil” e proporcionar maior competitividade aos produtos brasileiros.

Em primeiro lugar, a despeito da noção geral do empresariado brasileiro, Silva *et al.* (1999) mostram que a carga tributária brasileira é baixa comparada à de países desenvolvidos, porém sugerem a criação de um Imposto sobre Valor Agregado que alcançaria alíquota única e facilitaria a tributação no Brasil.

Outra questão levantada, está relacionado à precariedade e baixa utilização de ferrovias. Nesse caso, as ferrovias representariam um modal de transporte mais barato que possibilitaria o transporte de cargas por todo o território nacional, principalmente das áreas interiores do Brasil onde as *commodities* agrícolas têm mais força. Silva *et al.* (1999) mostram que o custo de transporte de grãos é em grande parte baseado nas rodovias, o que encarece o transporte. Segundo os autores, a melhor forma de lidar com o problema seria diversificando as modalidades de

transporte, inovando e criando projetos principalmente ferroviários e hidroviários. A diversificação de modal também auxiliaria outros setores da economia, favorecendo a produção de manufaturados em outras regiões do Brasil que não às tradicionais do Sudeste.

Por fim, um último dos grandes temas debatidos no “custo Brasil” se refere à regulamentação, burocracia e incerteza. Silva *et al.* (1999) argumentam que no Brasil a intervenção estatal através de regulamentos e controles impõem custos financeiros às empresas. Para os autores, caberia existir regras claras e estáveis para manter juridicamente as empresas com eficiência máxima. Segundo os autores, isso auxiliaria no processo de competitividade dos setores brasileiros nas exportações.

Em suma, verifica-se o seguinte cenário: em comparação com os países dos BRICS, o Brasil está na média no que se refere às deficiências estruturais, com exceção da China que conseguiu avançar acima da média nos projetos de infraestrutura, trazendo resultados concretos aos setores produtivos. Além disso, os autores concordam que as deficiências e ineficiências, de modo genérico denominadas “Custo Brasil”, interferem na competitividade dos setores produtivos do país no comércio internacional. Sugerem uma série de políticas públicas na área de transporte, favorecendo a multimodalidade, na área de burocrática e regulamentária, em que buscam maior clareza e estabilidade nas regras, e na área tributária, na qual prezaria por uma tributação única não necessariamente com alíquota menor. Medidas essas que podem assumir formas.

4 CONCLUSÃO

Durante os últimos vinte anos a política externa brasileira concentrou grande parte dos esforços na tentativa de projetar o país no cenário internacional. O surgimento do clube BRICS legitima o discurso multilateral do Brasil e abre espaço para discussões concretas na tentativa de solucionar os problemas dos países periféricos.

O Brasil inicia entusiasmado com as possibilidades que o novo grupo proporciona. Mesmo que há unanimidade dos autores em defenderem que as chances da formação de um bloco econômico entre os membros dos BRICS sejam praticamente nulas, o surgimento do grupo não deixa de ser uma via com inúmeras possibilidades para o Brasil estreitar laços econômicos com os países periféricos.

Sob esse olhar, o Brasil inicia as reuniões com os membros dos BRICS de olho na recuperação econômica do pós-crise financeira. As discussões permeiam por inúmeros temas, mas concretamente o que se busca é maior espaço das economias periféricas no cenário internacional. Nesse sentido, o Brasil demonstra estreitamento dos laços comerciais com os países dos BRICS no período de 2010 a 2020. Conforme foi identificado no Gráfico 1, houve um crescimento maior das relações comerciais do Brasil com os BRICS do que do Brasil com o restante do mundo. Por essa constatação, é possível dizer que o Brasil foi assertivo no compromisso da política externa brasileira de priorizar o multilateralismo e diversificar os parceiros comerciais, dando enfoque nos periféricos.

A realidade, no entanto, é bem diferente se adentrarmos nas relações comerciais individualmente entre Brasil e os membros dos BRICS. No Gráfico 4 e no Gráfico foi possível observar que o aumento da participação dos BRICS no comércio total brasileiro se deu unicamente pelo avanço das relações com a China. Os outros membros do grupo tiveram redução na participação comercial do Brasil. Conclui-se, portanto, que há uma assimetria do crescimento e da formação de laços comerciais entre o Brasil e os demais membros dos BRICS.

Além disso, as análises do Gráfico 7 e do Gráfico 9 possibilitou enxergar outra dimensão das relações comerciais entre Brasil e os BRICS. Observou-se que ao longo da década de 2010, as importações brasileiras concentravam grande parte em

bens e serviços ligados à indústria da transformação, ao passo que as exportações brasileiras para os membros do grupo estavam concentradas na indústria extrativa e na agropecuária. Este cenário de absoluta inércia da indústria brasileira nas relações comerciais é preocupante, porque: i) condiciona à exportação de bens com baixo valor agregado; ii) absorve manufaturas dos países dos BRICS em detrimento da produção nacional. Assim, mais uma assimetria é constatada nas relações comerciais Brasil-BRICS, nesse caso relacionado aos setores. Ainda que haja aumento substancial dos valores transacionados, o setor exportador de *commodities* foi o principal beneficiado e, por outro lado, as importações tiveram crescimento substantivo no setor industrial. Em suma, não houve crescimento balanceado dos setores nessas relações comerciais.

Por fim, com o Índice de Orientação Regional (IOR) proposto por Yeats (1998) foi possível visualizar que entre 2010 e 2020 as principais pautas exportadas pelo Brasil para Índia, África do Sul e Rússia tiveram, quase que em sua totalidade redução do nível de orientação. Na prática, os dados sinalizam que para essas pautas, a participação do Brasil para esses países diminuiu. Por outro lado, o IOR de quatro das cinco principais pautas brasileiras exportadas para a China teve aumento, o que significa, mais uma vez, que o direcionamento das exportações brasileiras teve foco na China, enquanto os outros países dos BRICS não demonstraram aumento da orientação no comércio brasileiro.

Portanto, o cenário é de assimetria acima de tudo. Ainda que o Brasil tenha aprofundado as relações comerciais com os BRICS, está se sustenta pelo pilar da relação Brasil-China. Além disso, configurou um padrão de especialização comercial do Brasil na exportação de *commodities* para esses países e de importação de manufaturas. Isso não significa que não houve avanços na agenda multilateral, mas no caso brasileiro as relações com os BRICS não avançaram de maneira simétrica.

Os problemas desse padrão comercial observado são inúmeros. A começar pelo caráter de especialização que o Brasil se aprofunda. Nesse sentido, os setores que se destacam são aqueles voltados a produção e exportação de *commodities*, setores que são característicos de pouca geração de emprego e, conseqüentemente, renda. Por outro lado, setores industriais, que geram emprego e adicionam maior valor agregado, ficam estagnados sem conseguir competir no mercado internacional. O

Brasil adquire um padrão comercial pouco favorável às inovações e à geração de emprego e reforça a característica de exportador de *commodities*.

Tendo essa perspectiva, há diversas razões apresentadas pela literatura para a condição comercial na qual o Brasil se encontra com os BRICS. O trabalho buscou destacar quatro dessas abordagens que reforçam o debate da especialização produtiva e podem explicar em parte as relações comerciais Brasil-BRICS.

Em primeiro lugar, colocou-se o tema das vantagens comparativas. Segundo os critérios do conceito, o Brasil teria vantagens naturais na produção e exportação de bens agrícolas e minerais, se não fossem levadas em conta as políticas públicas de incentivo aos outros setores. Isso aconteceria devido a maior dotação de fatores produtivos ligados à produção dessa categoria de bens. Por outro lado, China e Índia teriam vantagens naturais na produção de manufaturas – sem distinção do grau de tecnologia envolvido nesses bens – devido à maior dotação de fatores produtivos ligados à produção industrial. Com o auxílio do estudo de Baumann (2010), foi possível constatar que o índice das vantagens comparativas reveladas indica essa mesma tendência: Brasil com vantagens na produção de bens ligados à *commodities* e China e Índia com vantagens na produção de manufaturados.

A condição de vantagens comparativas derivadas da abundância de recursos naturais leva a uma outra discussão que permite explicar em parte a especialização produtiva brasileira no comércio exterior com os BRICS. A chamada “Doença Holandesa” configura uma condição na taxa de câmbio de um país em que tem recursos naturais baratos e abundantes. Segundo Bresser-Pereira *et al.* (2010), a “doença holandesa” causaria uma sobre apreciação no câmbio do país, devido a entrada de capitais relacionados à exploração e produção dos bens naturais. Com o câmbio sobre apreciado, a indústria nacional perderia competitividade, já que os manufaturados estrangeiros seriam mais baratos. Com o auxílio de diversos autores, foi constatado uma leve relação entre cotação internacional das *commodities* e taxa de câmbio brasileira. Este indicativo sinaliza uma “doença holandesa” existente no Brasil, porém ainda reversível porque não afetou a produção de manufaturados para o abastecimento doméstico, segundo Cunha *et al.* (2013). Nesse sentido, ainda que a “doença holandesa” venha contribuir com à especialização comercial entre Brasil e BRICS, ela pode ser revertida com os instrumentos das políticas públicas que favoreçam à indústria e fomentem a competitividade dos manufaturados nacional.

No entanto, há outro problema relacionado às vantagens na produção de bens ligados aos recursos naturais que é a economia ficar subordinada ao preço internacional das *commodities*. Em momentos de valorização do preço das *commodities*, há um aumento do investimento e consumo nesses setores, proporcionando enfim uma melhora do produto e na renda na economia em geral. Há que se notar, no entanto, que a demanda por *commodities* nem sempre é aquecida no mercado internacional, ou seja, nesses momentos, a economia brasileira se fragiliza e o crescimento econômico fica em risco (OLIVEIRA; WOLF, 2019).

Outro tema debatido e que pôde explicar o debate das assimetrias está na discussão sobre como as deficiências de infraestrutura e de regulação fazem com que os produtos nacionais sejam menos competitivos no cenário internacional. E para isso, foi proposto uma comparação entre as condições de infraestrutura do Brasil e dos demais BRICS. No geral, o que se encontra é que o Brasil não tem a maior carga tributária nem é o maior deficiente em infraestrutura entre os países dos BRICS. Mesmo que o país sofra com inúmeros problemas, há outros países dos BRICS, como a Índia, que apresentam condições dos setores de energia, transporte e comunicação mais preocupantes que o brasileiro. Em todo caso, os autores, em especial Silva *et al* (1999), contribuem na proposição de ideias de políticas públicas que ajustassem e contornassem às deficiências de infraestrutura do Brasil para que a competitividade dos produtos brasileiros fosse maior no mercado internacional. Entre elas está o investimento no modal ferroviário, na formação de um imposto único sobre Valor Agregado e segurança jurídica para as empresas investirem no Brasil.

Por fim, integração às cadeias globais de valor por parte do Brasil e dos demais países dos BRICS. Com o auxílio do trabalho de Mikhailov *et al.* (2017) foi possível constatar que o Brasil se insere dentro das cadeias globais como fornecedor de insumo e de exportador de bens intermediários, isto é, não faz parte das etapas produtivas em que há maior valor agregado. Junto com Rússia e África do Sul, o Brasil está em grande parte inserido nas cadeias globais relacionados à exportação de *commodities*. Por outro lado, Índia e China se inserem dentro das etapas produtivas finais, conseguindo maior valor agregado na produção. Essa configuração explica em partes a especialização comercial do Brasil com os BRICS – especialmente com a China e Índia. Os autores, no entanto, não são unânimes em concordar que a integração maior do Brasil nas etapas finais das cadeias de valor seria suficiente para

alterar o padrão de comércio brasileiro. Seria necessário políticas industriais e comerciais integradas que possibilitariam à inserção e maior competitividade dos produtos manufaturados nacionais no mercado internacional.

Por meio dessas discussões, se observa que a especialização e assimetria que o Brasil mantém no comércio com os BRICS durante a última década têm razões domésticas e internacionais. Domésticas porque depende de políticas industrial, comercial e cambial que estimulem à indústria nacional e que reduza a dependência das exportações de *commodities*. E internacional porque as decisões de investimento produtivo das grandes corporações, por exemplo, nas cadeias globais de valor, acontecem de maneira relativamente independente dos esforços nacionais específicos. Além disso, quebrar o ciclo das vantagens presentes da produção de bens ligados às *commodities* é uma tarefa difícil, porém não impossível.

Assim, o esforço que a política externa brasileira teve em aproximar o Brasil dos novos parceiros comerciais dos BRICS também deveria vir acompanhado de políticas industriais e comerciais que favorecessem os setores produtivos ligados à indústria no comércio com esses países. O simples aumento do fluxo comercial entre Brasil e BRICS não significa condição vantajosa para o Brasil. Ao mesmo tempo que há integração comercial, o Brasil deveria se atentar às assimetrias existentes e à especialização produtiva.

Uma integração comercial que não articula as políticas industrial, cambial e fiscal está fadada a limitar os esforços do multilateralismo e as possibilidade de desenvolvimento do país. Isso acontece porque, com a criação dos BRICS, o Brasil teve a chance de alterar sua condição na divisão internacional do trabalho. A inserção internacional e a cooperação com os novos atores do grupo poderiam representar uma virada no comércio internacional brasileiro, na qual o país deixaria de ter um papel de exportador de *commodities* e passaria a fornecer manufaturados para os emergentes. No entanto, o cenário foi de aprofundamento da condição brasileira como fornecedor de bens primários e de importador de manufaturados tecnológicos.

É importante lembrar que a expansão do setor primário nas exportações brasileiras tem consequências na sustentabilidade macroeconômica futura do Brasil, na medida que pode comprometer os níveis de emprego e renda do país. Por uma característica própria do setor primário, a geração de emprego, de inovação e o nível

tecnológico são inferiores aos do setor secundário. Isso significa, na prática, que fica cada vez mais difícil o Brasil manter os níveis de renda e conseguir adentrar os outros setores produtivos brasileiros no comércio internacional.

Em suma, a integração comercial com os BRICS apenas aprofundou o caráter agroexportador que o Brasil já mantinha sem trazer ganhos iguais aos setores produtivos brasileiros.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL, 2014. **Dilma e Putin assinam acordos bilaterais em Brasília**. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-07/dilma-e-putin-assinam-acordos-bilaterais-em-brasilia>>. Acesso em 18 de novembro de 2021.

ALMEIDA, P. R. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre emergência de um novo cenário global). *In*: BAUMANN, R. (Org.) **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. p. 131-154, 2010.

BADO, A. L. Das vantagens comparativas à construção de vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 3, n. 5, p. 5-20, 2004.

BALASSA, B. Trade Liberalization and “revealed” Comparative Advantage. **The Manchester School of Economic and Social Studies**, 1965.

BAUMANN, R.; ARAÚJO, R.I.; FERREIRA, J. As relações comerciais do Brasil com os demais BRICS. *In*: BAUMANN, R. (Org.) **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. p. 9-46, 2010.

BAUMANN, R.; PINELI, A. O Brasil e as cadeias globais de valor. Brasília: IPEA., 2014. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.) **Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. v. 2, p. 399-417, 2014.

BAUMANN, R. **O BRICS: Desafios para o Brasil**; *In*: NETO, W. A. D.; FLORENCIO, S. A. L.; JUNIOR, H. R.; FILHO, E. B. S. (Org.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 167-189, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para discussão EESP/FGV**, v. 157, São Paulo, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N.; OREIRO, J. L. **A doença holandesa**. Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não, p. 141-171, 2009.

CASHIN, P.; CÉSPEDES, L. F.; SAHAY, R. Commodity Currencies and the Real Exchange Rate. **Journal of Development Economics**, v. 75, n. 1, p. 239-268, 2004.

CASTOR, B. V. J. Custo Brasil: Muito além dos suspeitos habituais. **Revista da FAE**, v. 2, p. 1-6, 1999.

COMEX; **Comexstat – portal para acesso gratuito às estatísticas de comércio exterior do Brasil**; Ministério da indústria, comércio exterior e serviços. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 16/11/2021.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

CORONEL, D. A.; DESSIMON, J. A. Vantagens comparativas reveladas e orientação regional da soja brasileira em relação à China. **Estudos do CEPE**, n. 26, p. 80-102, 2007.

CUNHA, G. H. de M.; LUNA, G. As relações comerciais do Brasil com os demais BRICS: Análise e classificação dos principais produtos comercializados (2001-2016). *In*: BAUMANN, R. (Org.) **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. p. 9-46, 2010.

CUNHA, A. M. A China e o Brasil na nova ordem internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 9-29, 2011.

CUNHA, A.; LELIS, M. T. C.; FLIGENSPAN, F. B. Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 3, p. 463-485, 2013.

DREHER, L. P. O modelo de diplomacia asiático e sua influência na estratégia dos BRICS para o sistema internacional multipolar. Dissertação (Monografia Especialista em Direito Internacional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

DUVAL, P. V. C.; ANDREIS, F. J. Convergências entre política externa de Dilma Rousseff e o NDB: Uma expressão do modelo de funcionamento do BRICS. **Revista de Conjuntura Global**, v. 10, n. 1, p. 144-160, 2021.

FEISTEL, R. P.; HIDALGO, Á. B. O intercâmbio comercial Brasil-China: A questão das vantagens comparativas. **Análise Econômica**, n. 57, , p. 175-203, 2012.

GUIMARÃES, E. P. Evolução das teorias de comércio internacional. EXEC/IE/UFRJ – Curso de Pós-graduação em Comércio Exterior. **Estudos em comércio exterior**, v. 2, 1997.

HAFFNER, J. A. H.; MONTEIRO, L. O. V. As relações econômicas entre Brasil e Índia: trajetórias e perspectivas. **3º Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Relações econômicas entre Brasil e China: Análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro. **Revista Tempo do Mundo**, p. 99-123, 2016.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. **Textos para discussão (IE/Unicamp)**, n. 290, 2017a.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, p. 189-207, 2017b.

HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. **Textos para discussão (IE/Unicamp)**, n. 339, 2018.

HOPEWELL, K. The accidental agro-power: Constructing comparative advantage in Brazil. **New Political Economy**, v. 21, n. 6, p. 536-554, 2016.

KOLIK, A.; RADZIWILL, A.; TURDYEVA, N. Improving Transport Infrastructure in Russia. **Economics Department Working Papers**, n. 1193, 2015.

LIBÂNIO, G. O comércio Brasil-China em perspectiva regional: análise e implicações para o desenvolvimento. **Working Paper BNDES/ANPEC**, n. 42, 2012.

LIMA, E. T.; NASSIF, A. L.; CARVALHO, M. C. JR. Infraestrutura, Diversificação das exportações e redução do “custo-brasil”: Limites e possibilidades. **Revista do BNDES**, v. 4, n. 7, p. 83-122, 1997.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2007**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>, Acesso em: 10 de novembro de 2021.

MIKHAILOV, A.; FILHO, P. J. M.; MIKHAILOVA, I.; SANTOS, L. G. Inserção dos países BRICS nas cadeias globais de valor (1995-2011). **Estudos do CEPE**, n. 46, p. 58-74, 2017.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019). **Revista Neiba: Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, 2020.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Brazilian Journal of Politics Economy**, v. 28, n.1, p.72-96, 2008.

NETO, W. A. D.; TUSSIE, Diana. As relações sul-sul (2008-2015). *In*: NETO, W. A. D.; FLORENCIO, S. A. L.; JUNIOR, H. R.; FILHO, E. B. S (Org). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 333-371, 2018.

NONNENBERG, M. J. B. Vantagens comparativas reveladas, custo relativo de fatores e intensidade de recursos naturais: resultados para o Brasil – 1980/1988. **Texto para discussão IPEA**, n. 214, 1991.

OECD, **The Observatory of Economic Complexity**, 2021. Disponível em: <<https://oec.world/>>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

OLIVEIRA, D. A cultura dos assuntos públicos: O caso do “custo-Brasil”. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, **Revista Sociologia Política**, v. 14, p. 139-161, 2000.

OLIVEIRA, I. T. M. Livre comércio versus protecionismo: uma análise das principais teorias do comércio internacional. **Revista Urutáguá**, n. 11, 2007.

OLIVEIRA, I. T. M.; LEÃO, R. P. F.; CHERNAVSKY, E. A inserção no comércio internacional do Brasil, da Índia e da China (BIC): notas acerca do comércio exterior e política comercial. *In*: BAUMANN, R. (Org.) **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2010. p. 79-109, 2010.

OLIVEIRA, G. C.; WOLF, P. J. W. Relações comerciais do Brasil (1995-2017): Dinâmica, estrutura e vulnerabilidades. **7º encontro da ABRI**, 2019.

O'NEILL, J. **O mapa do crescimento – oportunidades econômicas nos BRICs e além deles**. São Paulo: Editora Globo, 2012.

PEIDONG, Z.; YANLI, Y.; JIN, S.; YONGHONG Z.; LISHENG, W.; XINRONG, L. Opportunities and challenges for renewable energy police in China. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 13, p. 439-449, 2009.

PEREIRA DA SILVA, A. M. M. O BRIC na política externa do governo Lula (2003-2010): Do conceito à coalizão; 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de relações internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

RIBEIRO, E. J. J.; MORAES, R. F. de. De BRIC a BRICS: Como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes. **Contexto internacional**, v. 37, p. 255-287, 2015.

ROBERTS, C.; ARMIJO, L. E.; KATADA, S. N. **The BRICS and Collective Financial Statecraft**. New York: Oxford University Press, 2018.

SÁ PIMENTEL, J. V. A edificação da agenda externa com os BRICS. **Boletim de Economia e Política Internacional IPEA**, n. 9, 2012.

SANTANA, C. H. V. Políticas de infraestrutura energética e capacidades estatais dos BRICS. **Texto para discussão IPEA**, n. 2045, 2015.

SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, p. 117-137, 2019.

SCHERER, A. L. F. A nova estratégia de projeção geoeconômica chinesa e a economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 129, p. 35-51, 2015.

SOBRINHO, S. A.; FILHO, E. B. S. A Agenda da Política Externa Brasileira no período Pós Crise: Uma Análise Crítica. *In*: NETO, W. A. D.; FLORENCIO, S. A. L.; JUNIOR, H. R.; FILHO, E. B. S (Org). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 25-39, 2018.

SOUZA, G. J.; FERREIRA, J. R. Impactos do novo regime fiscal nos investimentos públicos em infraestrutura do governo federal. **10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças**, 2020.

STUENKEL, O. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.

TRADE MAP INDEX, **Trade Statistics for Internacional Business Development**, Disponível em: <<https://www.trademap.org/>> Acesso em 16 de novembro de 2021.

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: O caso do Brasil. **Texto para discussão**. Brasília, 2015.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. Economia política comercial brasileira: Política Externa Brasileira: Dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. *In*: NETO, W. A. D.; FLORENCIO, S. A. L.; JUNIOR, H. R.; FILHO, E. B. S (Org). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA, 2018. p. 83-103, 2018.

WORLD BANK, **World Development Indicator**. Disponível em:< <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>> Acesso em: 16 de novembro de 2021.

YEATS, A. Does Mercosur's Trade Performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? **The World Bank Economic Review**, v. 12, n. 1, p. 1-28, 1998.