

2491

**AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE
BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO
PERÍODO 2000-2014**

Uallace Moreira Lima

TEXTO PARA DISCUSSÃO



AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO PERÍODO 2000-2014

Uallace Moreira Lima¹

1. Pesquisador bolsista na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Professor adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauem

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F1; F15; F5

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL ENTRE 2000 E 2014: UMA SÍNTESE	12
3 OS INDICADORES DO COMÉRCIO EXTERIOR ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI	24
4 CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	47
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	48

SINOPSE

O objetivo desse texto é analisar o fluxo comercial entre Brasil e Estados Unidos o período 2000-2014, considerando sua evolução ao analisar indicadores como as pautas exportadoras e importadoras, a importância relativa do comércio bilateral, o índice de intensidade do comércio, índice de concentração, o índice de vantagem comparativa revelada e o padrão intersetorial do comércio bilateral (PICB). Para contextualizar a análise do fluxo comercial entre os dois países, apresenta-se uma breve retrospectiva da condução da política externa brasileira entre 2000 e 2014, particularmente considerando as estratégias das relações diplomáticas do Brasil em relação aos Estados Unidos, cujo objetivo é oferecer subsídios para construção de hipóteses e especulações sobre a relação entre política externa e fluxo de comércio. Nesse sentido, é importante deixar em evidência que não se pretende fazer qualquer tipo de afirmação de que a política externa tenha determinado o comportamento dos fluxos comerciais entre os dois países, pois durante o período houve vários outros fatores operando e não há uma análise mais profunda que permita captar adequadamente qual a relevância da política externa.

Palavras-chave: política externa; comércio externo; Brasil; Estados Unidos.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the trade flow between Brazil and the United States between 2000 and 2014, considering its evolution and analyzing indicators such as export and import tariffs, relative importance of bilateral trade, trade intensity index, concentration index, index of comparative advantage revealed and the intersectoral pattern of bilateral trade. To contextualize the analysis of trade flows between the two countries, a brief retrospective of the conduct of Brazilian foreign policy between 2000 and 2014 is presented, particularly considering the strategies of Brazil's diplomatic relations with the United States, whose objective is to provide subsidies for construction hypotheses and speculations about the relationship between foreign policy and trade flows. In this sense, it is important to point out that no assertion is made in the sense that foreign policy has determined the behavior of trade flows between the two countries, since during the period there were several other factors operating and there is no analysis to capture the relevance of foreign policy.

Keywords: foreign policy; foreign trade; Brazil; United States.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XXI, muitos trabalhos surgiram apontando para um processo de mudanças estruturais no cenário da economia global, com as economias em desenvolvimento passando a ter maior relevância na economia mundial, em detrimento da queda da centralidade das economias dos países desenvolvidos, principalmente da região europeia. Essa mudança estrutural propiciou oportunidades para uma maior inserção dos países das economias em desenvolvimento no sentido de diversificar suas relações comerciais com outras nações, que não fosse o mercado europeu e a economia norte-americana. Nessa lógica de busca de diversificação de mercados, a ascensão da China na economia mundial passou a ser uma nova alternativa para os países em desenvolvimento em construir novas relações comerciais e políticas, reduzindo a centralidade e dependência em relação aos Estados Unidos, como tem sido a estratégia adotada nos últimos anos pelo Brasil.

Algumas mudanças no cenário internacional devem ser compreendidas para o entendimento de como o Brasil passou a desenvolver sua política internacional, principalmente em relação aos Estados Unidos. Entre as principais transformações, cabe destacar: *i*) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; *ii*) o impacto da ascensão da China; *iii*) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, que em um primeiro momento parecia que não seria alterada pela crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008, mas que a partir de 2011 apresentou uma tendência de queda em seus preços; *iv*) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; *v*) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; *vi*) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G20 financeiro; e *vii*) a consolidação de um cenário regional, no Mercado Comum do Sul (Mercosul), na América do Sul e Latina, onde não há liderança, mas criam-se condições favoráveis para um diálogo construtivo e forte com os Estados Unidos.¹

Vigevani (2011) afirma que os movimentos brasileiros nas suas políticas de relações diplomáticas e comerciais, em diferentes cenários internacionais, sinalizavam um interesse afirmativo e proativo em busca de ter maior visibilidade na economia

1. Ver Vigevani (2011).

internacional, que encontravam sustentação interna e só poderiam ser paralisados se houvesse retrocessos protecionistas e nacionalistas originados nos países centrais ou mesmo na China. Essa análise tem a ver diretamente com as relações que vêm sendo construídas entre Estados Unidos e Brasil nos últimos anos: seu nível amigável caminha paralelamente ao fortalecimento do multilateralismo. Nas relações com os Estados Unidos, busca-se o fortalecimento da cooperação no quadro multilateral e bilateral. Ao mesmo tempo, há uma constante busca de instrumentos que visam proteger e fortalecer a posição brasileira no caso de dificuldades ou de confrontação. Na verdade, na análise dos fundamentos da política externa brasileira dois conceitos têm relevância: *i*) autonomia, interpretado por muitos analistas como sinônimo de soberania; e *ii*) universalismo, que foi usado como estratégia para direcionar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com os Estados Unidos.

O objetivo desse trabalho é analisar o fluxo comercial entre Brasil e Estados Unidos o período 2000-2014, considerando sua evolução ao examinar alguns indicadores, como as pautas exportadoras e importadoras, a importância relativa do comércio bilateral, o índice de intensidade do comércio, o índice de concentração, o índice de vantagem comparativa revelada e o padrão intersetorial do comércio bilateral (PICB). Para contextualizar a análise do fluxo comercial entre os dois países, apresenta-se uma breve retrospectiva da condução da política externa brasileira entre 2000 e 2014, particularmente considerando as estratégias das relações diplomáticas do Brasil em relação aos Estados Unidos, cujo objetivo é oferecer subsídios para construção de hipóteses e especulações sobre a relação entre política externa e fluxo de comércio. Nesse sentido, é importante deixar em evidência que não se pretende fazer qualquer tipo de afirmação de que a política externa tenha determinado o comportamento dos fluxos comerciais entre os dois países, pois durante o período houve vários outros fatores operando e não há uma análise mais profunda que permita captar adequadamente qual a relevância da política externa.

Durante o governo Lula, a política externa de autonomia e universalismo, adotando a estratégia de redução do papel dos Estados Unidos nas relações comerciais com o Brasil, foi muito mais intensa, fato este que fica nítido quando se observa que a política externa do presidente Lula, associada ao embaixador Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores, teve como objetivo promover um amadurecimento e adensamento da agenda por meio da retomada da cooperação Sul-Sul. Nessa estratégia, a ideia era abandonar as posições vistas como subordinadas e de alinhamento dos anos 1990, principalmente com os Estados Unidos, recuperando uma visão autônoma e um

projeto de desenvolvimento, consolidando a ideia de que o país deveria desempenhar no mundo um papel mais significativo e essa percepção foi ao longo dos anos traduzida em termos institucionais e de política internacional nos vários eventos internacionais.

O início do governo Dilma, a partir de 2011, parecia indicar uma nova estratégia na política externa brasileira. Essa nova estratégia apontava para uma reaproximação com os Estados Unidos, com o intuito de aprofundar as relações comerciais e políticas entre os dois países, mas ainda mantendo a ideia de fortalecer os laços com os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e de outras regiões. Entretanto, embora tenha se buscado essa tentativa de aprofundamento de relações, tensões continuaram persistindo entre Brasil e Estados Unidos, pois as tendências de queda do fluxo bilateral foram mantidas, uma vez que não existiram movimentações de abertura do mercado norte-americano ou correção de mecanismos protecionistas e de subsídios.

Entre julho e setembro de 2013, foram divulgadas centenas de documentos obtidos pelo ex-analista da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA, sigla em inglês), Edward Snowden, revelando que, sob o argumento de caçar terroristas imaginários, a NSA instalou uma central de operações clandestinas em Brasília, de onde foram violadas as comunicações da presidente Dilma e roubados dados, provavelmente sensíveis, da petrolífera estatal brasileira, a Petrobras. Com isso, o governo Dilma começou a adotar uma nova postura de política externa de maior distanciamento dos Estados Unidos.

A orientação da política externa brasileira está associada a uma nova dinâmica de crescimento e inserção externa do Brasil, pois muitos estudos apontam para o fato de que, ao longo do final do século XX e início do século XXI, o padrão de crescimento da economia brasileira foi marcado pela baixa diferenciação da estrutura produtiva e por um encadeamento frágil, sem força dinâmica para gerar um crescimento econômico, com o investimento assumindo um papel dominante, sem uma modernização significativa do parque industrial, de tal modo que os ajustes na política econômica do país ao longo nos anos 1990 e 2000 provocaram o abandono de linhas de produto com maior agregação de tecnologia, havendo uma substituição de produção local de partes, peças e componentes por importações, ocasionando, assim, um *downgrade* da produção doméstica.

Esse baixo dinamismo da estrutura produtiva implicou uma re-especialização da indústria brasileira na direção dos setores intensivos em recursos naturais, com baixo dinamismo e uma menor elasticidade-renda da demanda, principalmente quando se

analisa a pauta exportadora, pois fica em evidência que o desempenho comercial favorável nos últimos anos esteve fortemente baseado em produtos de menor grau de elaboração, intensivos em mão de obra e recursos naturais, o que o torna bastante vulnerável ao cenário internacional, visto que o comércio mundial é crescentemente concentrado em produtos de maior intensidade tecnológica. Diante disso, pode-se constatar algumas restrições da composição da pauta de exportações do Brasil. A primeira restrição está relacionada à alta concentração das vendas externas em setores *resource seeking* e de produtos industriais com base em recursos naturais, de baixo grau de elaboração. A segunda é a baixa propensão a exportar de uma boa parte das empresas *market e efficiency seeking* no Brasil, o que implica perda de competitividade das exportações. A terceira é o predomínio de produtos em constante declínio na demanda no comércio internacional. A quarta restrição é a baixa participação na pauta das exportações de produtos com alta intensidade tecnológica.²

É relevante notar que esse padrão geral de inserção externa brasileira no comércio internacional coincide com o momento em que a relação comercial do Brasil com os Estados Unidos passou por mudanças, como será mostrado ao longo deste estudo, pois, além de os Estados Unidos perderem o posto de principal parceiro comercial, a pauta exportadora do Brasil para os Estados Unidos teve perda da participação dos produtos de maior grau de elaboração, enquanto na pauta importadora do Brasil em relação aos Estados Unidos os produtos de maior elaboração ganharam espaço. Ou seja, a condução da política externa brasileira no século XXI, tendo como sustentação a busca pela autonomia e o universalismo, promoveu mudanças nas relações comerciais externas brasileiras, com maior diversificação de mercados dos países de origem das importações e os países de destino das exportações brasileiras, particularmente com a China ganhando papel de maior relevância. Por exemplo, a China passou do 14º lugar na lista dos principais mercados de exportação do Brasil e de 12º na lista de importação, em 1998, para o primeiro destino das vendas brasileiras a partir de 2009 e, a partir de 2012, passou a ocupar a primeira posição entre os países de origem das importações brasileiras. Concomitantemente, os Estados Unidos perderam a centralidade tanto como destino das exportações brasileiras quanto como origem das importações, além das mudanças nas pautas exportadoras e importadoras.

2. Ver Miranda (2001).

Entretanto, é importante notar que os Estados Unidos continuam sendo um dos principais mercados de destino dos produtos manufaturados do Brasil, não obstante nos últimos anos os indicadores mostrarem que há uma perda de espaço dos produtos manufaturados e o crescimento da participação dos produtos básicos, o que parece apontar para uma mudança estrutural na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos. Entre os anos 2000 e 2014, a queda da participação dos produtos manufaturados e o ganho de espaço dos produtos básicos apresentou uma trajetória contínua. Essa mudança na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos está associada a uma transformação da inserção externa do Brasil no comércio internacional a partir dos anos 1990, quando a pauta exportadora brasileira passou a ser dominada por produtos básicos e de menor grau de elaboração, ou seja, a mudança na pauta exportadora do Brasil com os Estados Unidos está inserida em uma mudança estrutural da inserção externa brasileira no comércio mundial.

Embora a política externa brasileira tenha promovido uma perda de relevância dos Estados Unidos como principal parceiro comercial, é importante notar algumas medidas adotadas para tentar fortalecer as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) abriram, em 2005, escritório em Washington, o Brazil Industries Coalition (BIC). Em São Paulo, a American Chamber of Commerce for Brazil (Amcham), que é uma estrutura para articular os interesses empresariais norte-americanos, existente há muitos anos, é muito ativa em promover acordos comerciais entre os dois países.

Além desta introdução, este trabalho é composto de mais três seções. A seção 2 traz uma síntese da evolução da política externa brasileira no século XXI, levando em consideração os principais acontecimentos que impactaram as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos. A seção 3 faz uma análise dos indicadores comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, identificando quais as principais transformações que aconteceram ao longo do período e tentando apontar para possibilidades futuras das relações bilaterais entre os dois países. Por fim, tem-se a conclusão (seção 4), que sintetiza os principais resultados e as reflexões acerca do futuro da relação comercial entre Brasil e Estados Unidos.

2 A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL ENTRE 2000 E 2014: UMA SÍNTESE

Esta seção faz uma breve retrospectiva das estratégias de política internacional dos governos brasileiros no final do século XX, particularmente nos anos 1990. De acordo com Milani (2011), pode-se constatar que o curto governo Collor de Mello (1990-1992) foi de alinhamento com as economias desenvolvidas, particularmente com os Estados Unidos. A política externa de Itamar Franco (1992-1994) tentou revalorizar a dimensão nacional e a soberania nas negociações internacionais, sustentando, ao mesmo tempo, o respeito às instituições multilaterais. Segundo o autor, nesse curto período, a diplomacia brasileira oscilou entre maior aproximação com economias desenvolvidas e fortalecimento dos interesses nacionais, perdendo parte de sua autonomia decisória e estratégica, isto é, uma perda parcial de autonomia que coincidiu com o poder crescente dos ministérios domésticos em detrimento do Itamaraty nas negociações econômicas.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a estratégia de política externa foi dar prioridade às relações com Estados Unidos e Europa Ocidental, porém na base da *reciprocidade moderada* e da cooperação bilateral. Em alguns momentos, as discordâncias entre Brasil e Estados Unidos ficaram restritas a alguns aspectos econômicos setoriais, sem que o Brasil tenha retirado seu apoio constante à posição dos Estados Unidos na América Latina. Essa estratégia ficou caracterizada como um multilateralismo moderado do governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se garantiu um bom relacionamento com as administrações de Bill Clinton e Tony Blair. O objetivo dessa estratégia de alinhamento com os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental era obter vantagens econômicas e políticas com a intenção de promover o crescimento econômico do país com a entrada de investimentos externos dessas regiões, sem adotar uma linha de maior autonomia e de diversificação de parcerias com outros países fora desses eixos.

O fato dos Estados Unidos serem a maior economia do mundo e, nesse momento, o maior exportador mundial, contribuiu para que a estratégia de política externa brasileira fosse direcionada para manter os Estados Unidos como principal parceiro comercial do país ao longo dos anos 1990, tanto do ponto de vista de atração de investimento direto estrangeiro (IDE) quanto em relação às exportações e importações. Os Estados Unidos foram os maiores investidores no Brasil entre 1991 e 1998. Nesse último ano, o Brasil foi o sétimo destino dos investimentos estrangeiros diretos oriundos dos Estados Unidos,

logo após Reino Unido, Canadá, Holanda, Alemanha, França e Japão. Em 1995, o IDE dos Estados Unidos no Brasil foi de US\$ 10.852 milhões, o equivalente a uma participação de 26,03% de IDE que entrou no Brasil naquele ano. Em 1999, o IDE dos Estados Unidos no Brasil foi de US\$ 8.088 bilhões, o que representa uma participação de 29,33% do total de IDE que entrou no Brasil.³ Em relação aos indicadores do comércio exterior, a participação dos Estados Unidos como principal destino das exportações brasileiras em 1991 era de 19,8%, em um volume de valor exportado de US\$ 6.261 milhões. Em 1999, a participação saltou para 22,2%, com um valor exportado de US\$ 10.675 milhões. As importações eram de US\$ 4.688 milhões em 1991, uma participação de 22,3% no valor total das importações brasileiras, e em 1999 as importações brasileiras dos Estados Unidos eram de US\$ 11.741 milhões, o que representa uma participação dos Estados Unidos de 23,9% nas importações totais do Brasil.⁴

É importante mencionar alguns projetos de políticas de relações internacionais dos Estados Unidos nos anos 1990. Entre as principais propostas dos Estados Unidos constavam a Iniciativa para as Américas (IA) e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que propunham o estabelecimento da Zona de Livre Comércio Hemisférica, sem que existissem alterações na visão dos Estados Unidos sobre a região como *zona de reserva*. Mas, entre os projetos apresentados, os que efetivamente foram implementados foram: *i*) o Tratado Norte-americano de Livre Comércio (Nafta, da sigla em inglês), entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, 1994; *ii*) o Acordo de Livre Comércio da América Central (Cafta), 2007; e *iii*) os tratados de livre comércio bilaterais, com Chile, Peru e Colômbia.

Para Milani (2011), é importante observar que, do ponto de vista político, as relações entre Brasil e Estados Unidos, mesmo com o Brasil adotando uma política de preferência em suas relações comerciais com os Estados Unidos, foram marcadas pela crescente tensão entre bilateralismo e multilateralismo. O surgimento dos espaços de integração – Mercosul, em 1991, e Nafta, em 1994 –, as negociações em torno da integração hemisférica – Alca – e as disputas no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC) são exemplos de negociações multilaterais que re-dimensionaram as relações econômicas, comerciais e políticas entre os dois países.

3. Os indicadores do IDE são do Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/2Ty552A>>.

4. Indicadores do comércio exterior brasileiro são do Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

No início do século XXI, houve um processo de transformações no cenário econômico e político internacional. Países centrais começaram a apresentar uma perda relativa de importância na economia mundial e, simultaneamente, países periféricos emergiram com mais proeminência econômica e política, principalmente a China. Segundo Vignani (2011), nos últimos vinte anos, a partir da queda do Muro de Berlim e do fim da União Soviética, o fim da bipolaridade, tal qual entendida ao longo de todo o período da Guerra Fria, entre outros acontecimentos, contribuíram para que houvesse uma redução, em termos relativos, do papel dos países centrais – particularmente o papel dos Estados Unidos – e aumentaram o de alguns países antes periféricos, sobretudo o da China, mas também o do Brasil. Por exemplo, segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development, em inglês), entre 2008 e 2014, as exportações mundiais apresentaram uma taxa média de crescimento de 2,6% e as importações de 2,3%. Nesse mesmo período, os países desenvolvidos tiveram uma taxa média de crescimento das exportações de 1,6% e das importações de 0,5%, enquanto os países em desenvolvimento apresentaram uma taxa média de crescimento das exportações de 4,1% e das importações de 4,7%, com destaque para a China. Na verdade, essas transformações do cenário mundial influenciaram na condução da política internacional do Brasil, buscando uma maior diversificação em suas relações internacionais e comerciais nos últimos anos. Na verdade, algumas mudanças no cenário internacional devem ser compreendidas para o entendimento de como o Brasil passou a desenvolver sua política internacional, principalmente em relação aos Estados Unidos.

Nos dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), a estratégia adotada na política externa pelo presidente, associado ao embaixador Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores, teve como objetivo promover um amadurecimento e adensamento da agenda por meio da retomada da cooperação Sul-Sul. Nessa estratégia, a ideia era abandonar as posições vistas como subordinadas e de alinhamento dos anos 1990, principalmente com os Estados Unidos, recuperando uma visão autônoma e um projeto de desenvolvimento, ou seja, consolida-se e amplia-se a ideia de que o país deveria desempenhar no mundo um papel mais significativo e essa percepção foi, ao longo dos anos, sendo traduzida em termos institucionais e de política internacional. Nesse sentido, na análise dos fundamentos da política externa brasileira, dois conceitos passam a ter mais relevância: *i*) autonomia, que alguns identificam com soberania; e *ii*) universalismo, que serve também para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com os Estados Unidos, assim como em relação as demais nações.

A nova estratégia de política externa brasileira foi a de aumentar a capacidade de influência do país no sistema internacional, fortalecendo o caráter universalista da política externa brasileira, ampliando suas relações com vários países fora do eixo europeu e diminuindo a centralidade das relações com os Estados Unidos. Essa estratégia se acentuou e ganhou mais força com o cenário internacional criado com a crise econômica internacional em 2008.

No segundo mandato de Lula, na dimensão da política externa, o Brasil continuou a buscar o estabelecimento de coalizões que permitissem o aumento da capacidade de influência do país no sistema internacional e que pudesse fortalecer o caráter universalista da política externa brasileira. Essa estratégia geralmente era implementada em associação com outros países, considerados em desenvolvimento, como a China e a Rússia. Por exemplo, em algumas reuniões internacionais, como a do G20 financeiro em Pittsburgh, em setembro de 2009, concentraram-se energias nas negociações multilaterais ou plurilaterais, que tinham como objetivo a reorganização do sistema financeiro e econômico internacional. Para isso, houve uma tentativa de fortalecimento do papel dos chamados grandes países em desenvolvimento – Brasil, China, Rússia, entre outros – na perspectiva de um reconhecimento institucional formal. Isso também pode ser identificado nas constantes negociações e nos esforços pela mudança da estrutura do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), pela alteração da distribuição das cotas de capital no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial. Entretanto, é importante mencionar que a posição dos Estados Unidos nesses casos não foi uniforme. O país aceitou o aumento da participação das cotas no FMI e no Banco Mundial, que encontrava resistência em alguns países europeus, mas não agiu ativamente no debate sobre as mudanças no Conselho de Segurança da ONU. Além do mais, o posicionamento ativo em temas nos quais o Brasil tradicionalmente não se manifestava, quando não coincidente com a posição norte-americana, foi visto de forma crítica.⁵

A estratégia de manutenção do livre comércio entre Brasil e Estados Unidos, por meio de negociações bilaterais e multilaterais, muitas vezes ficou comprometida por situações que geraram alguns confrontos e resistências em alguns pontos entre o governo Lula e o governo Bush – por exemplo, questões como a integração das Américas,

5. Ver Vigevani (2011).

a presença da Venezuela e da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) na América do Sul, o papel do Estado no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico etc. A postura de negligência da administração Bush em relação à América do Sul – salvo quanto à Colômbia – contribuiu amplamente para o ajuste das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, considerada importante, mas não essencial. Além do mais, essa relação também é marcada pela crise de hegemonia provocada por Bush: o unilateralismo militar e as operações de intervenção da Guerra Global Contra o Terror no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003) geraram reações contrárias por parte do Brasil em relação aos Estados Unidos. É relevante mencionar que o Plano Colômbia com a Quarta Frota dos Estados Unidos representou uma relevante movimentação de geopolítica dos Estados Unidos no sentido de projetar poder em um espaço no qual possuía menor presença estratégica. Estas ações visavam prover capacidade de mobilização rápida no Atlântico Sul e eram contrárias à visão brasileira e africana de desmilitarização da área. Estas diferentes posições não são inéditas, retomando as divergências da década de 1980 referentes à criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), pelo Brasil, e da instalação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), pelos Estados Unidos.⁶

O que se pode perceber é que as relações entre Brasil e Estados Unidos permaneceram importantes no governo Lula, porém o país deixou ser o norteador das relações políticas e econômicas no cenário internacional. O Brasil continuou desenvolvendo uma agenda positiva com os Estados Unidos, mesmo diante das divergências, envolvendo atores do governo, da economia e da sociedade, implementando uma ideia de estratégia de autonomia política e inserção soberana do Brasil no cenário internacional.

Do ponto de vista do comércio exterior, entre 2000 e 2014, período de análise desse trabalho, os Estados Unidos deixaram de ser o principal parceiro comercial do Brasil, com a China assumindo essa nova posição. Em 2003, mais especificamente, quando começou o governo Lula com a nova estratégia de política externa, a participação dos Estados Unidos como destino das exportações brasileiras era de 22,9%, caindo para 9,6%, em 2011, ao final do segundo mandato do governo Lula. As importações com origem nos Estados Unidos também apresentaram uma queda substancial no mesmo período, saindo de uma porcentagem de 19,8%, em 2003, para 15%, em 2011, conforme pode ser visto na tabela 1. Não obstante as exportações e importações

6. Ver Pecequillo (2005).

apresentarem uma redução significativa nas relações entre Brasil e Estados Unidos, os Estados Unidos continuam sendo o país que mais destinam IDE para o Brasil, mas também apresentando queda em sua participação quando comparamos com os dados dos anos 1990. Em 2003, o ingresso de investimento estrangeiro dos Estados Unidos era de US\$ 2.383 milhões, o equivalente a uma participação de 18,2% do total de IDE que entrou no Brasil. Em 2010, último ano do governo Lula, a entrada de IDE foi de US\$ 6.144 milhões, uma participação de 11,7%.⁷

O início do governo Dilma parecia indicar uma nova estratégia na política externa brasileira, pois havia indícios de uma reaproximação com os Estados Unidos, cujo objetivo era aprofundar as relações comerciais e políticas entre os dois países, mas ainda mantendo o propósito de fortalecer os laços com os países do BRICS e de outras regiões. Segundo Pecequillo (2005), as pressões internas pró-alinhamento no Brasil dificultaram a construção do consenso em torno da autonomia em relação aos Estados Unidos e levaram o governo Dilma a retomar relações mais amplas com os Estados Unidos. Nesse sentido, afirma a autora, surgiu no governo Dilma o ajuste tático em 2011, que na verdade pode ser visto em um contexto de um relativo recuo da ofensiva diplomática por parte do Brasil e dos Estados Unidos. Este movimento se iniciou a partir da visita do presidente Barack Obama ao país, em março daquele ano, que para alguns grupos internos foi considerada *limpeza de agenda*. Todavia, de acordo com Pecequillo (2005), quando Obama chegou ao Brasil, veio visitar um país que passara a ser visto como potência global no contexto do século XXI, resultante de quase uma década de fortalecimento nacional e amplo mercado interno, e não em resposta às recentes mudanças que Dilma procurava implementar após apenas dois meses de governo.

Como resultado dessa retomada de relações mais amplas, após uma visita de Dilma aos Estados Unidos, o ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, e a secretária de Estado americano, Hillary Clinton, conduziram o III Diálogo de Parceria Global (DPG), no dia 16 de abril de 2012, para passar em revista o estado da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos. Nesse sentido, alguns pontos da pauta da reunião foram divulgados pelo Itamaraty, como o apoio ao diálogo intensificado em discussões regionais para incluir intercâmbios com Oriente Médio, África, América Latina e Ásia Oriental e Pacífico. A discussão sobre a parceria trilateral com o governo do Haiti para

7. Os indicadores do IDE são do Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/2Ty552A>>.

melhorar práticas e tecnologias agrícolas, a expansão da cooperação trilateral em tecnologia agrícola em terceiros países, com ênfase especial na América Central e na África lusófona, bem como em trabalhar em prol de um instrumento que venha a refletir sua concordância em promover a cooperação em matéria de regulamentação e sensibilização pública, entre outros. Notando as atividades em andamento na África e no Haiti, os participantes manifestaram seu interesse em expandir a cooperação trilateral conjunta na América Central e no Caribe, assim como em outras partes do mundo.⁸

Para Pecequillo (2005), embora tenha se buscado essa tentativa de aprofundamento de relações, tensões continuaram persistindo entre Brasil e Estados Unidos, pois as tendências de queda do fluxo bilateral foram mantidas, uma vez que não existiram movimentações de abertura do mercado norte-americano ou correção de mecanismos protecionistas e de subsídios. Além do mais, as interações na OMC e o travamento da Rodada Doha exemplificam estas dimensões, assim como os diversos contenciosos entre as diplomacias. Disputas de alguns setores, como o de suco de laranja, ainda persistem, e o contencioso do algodão permanece sem solução desde 2002. Em 2009, a OMC autorizou o Brasil a retaliar os Estados Unidos em US\$ 829 milhões, com os Estados Unidos rejeitando, recorrendo e perdendo. Em 2011, os Estados Unidos concordaram em pagar ao Instituto Brasileiro do Algodão US\$ 147,3 milhões anuais para dar conta destes valores e reformar suas leis agrícolas (*Farm Bill*). Entretanto, logo depois, em outubro de 2013, o país suspendeu os pagamentos. Por sua vez, em 2014, o Brasil abriu um painel para pressionar pela implementação do acordo e a revisão da *Farm Bill*.

Além dessas divergências, houve também o confronto entre Brasil e Estados Unidos na eleição para a presidência da OMC, na qual uma coalizão de países do Sul levou à vitória o embaixador Roberto Azevedo, em 2013, em contraposição ao candidato apoiado pelos Estados Unidos.

É importante lembrar também que, entre julho e setembro de 2013, foram divulgadas centenas de documentos obtidos pelo ex-analista da NSA, Edward Snowden, revelando que, sob o argumento de caçar terroristas imaginários, a NSA instalou uma central de operações clandestinas em Brasília de onde foram violadas as comunicações

8. Para mais informações, acesse: Diálogo de parceria global Brasil-Estados Unidos – Brasília, 16 abr. 2012 – comunicado conjunto. *Itamaraty-Notas à imprensa*, 18 abr. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2FikDVn>>.

de Dilma e roubados dados, provavelmente sensíveis, da petrolífera estatal Petrobras. Houve uma tentativa de conversa entre Dilma e Obama para sanar essa problemática, mas a partir desse momento, o governo Dilma começa a adotar uma nova postura de política externa, de maior distanciamento dos Estados Unidos, fato que se consuma com a queda de Antônio Patriota do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Ainda em 2013, dois casos mostram certo distanciamento nas parcerias comerciais entre Brasil e Estados Unidos. O primeiro foi em relação à compra dos caças para a Força Aérea Brasileira (FAB), quando o governo optou pela compra dos caças suecos Gripen NG-Saab e não os caças norte-americanos, em um contrato de U\$ 4,5 bilhões. O segundo episódio foi na exploração do pré-sal, com o governo brasileiro adotando a estratégia de diversificação de parcerias e a busca de condições que garantissem maiores benefícios ao Estado. Em 2013, o leilão do Campo Libra foi representativo dessa estratégia, pois o consórcio formado por: Petrobras (Brasil), Shell (Holanda), Total (França), China National Petroleum Corporation (CNPC) e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), as duas últimas da China, adquiriu o direito de explorar o campo, com parcela para o Brasil e bônus pelo contrato de concessão. Com a não participação das empresas anglo-saxônicas, como Exxon Mobil, Chevron, British Petroleum e BG, houve rumores de que isso foi resultado da indisposição do governo brasileiro com o norte-americano.

Mesmo com esses atritos, em 2014, houve uma visita do vice-presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, ao Brasil, reafirmando o interesse do país em ampliar seus laços econômicos e políticos com o país. Mas somente a partir de 2015 novos acordos foram costurados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. No 12^o Diálogo Comercial Brasil-Estados Unidos, realizado em Washington, os secretários de Comércio Exterior do Brasil, Daniel Godinho, e dos Estados Unidos, Kenneth Hyatt, em um *memorando de intenções*, anunciaram o interesse de aprofundar parcerias públicos-privadas entre os dois países, desenvolver o comércio bilateral e reduzir os custos de transação para os negócios entre os países. O memorando se concentrou em sete grandes áreas: *i*) facilitação do comércio; *ii*) estatísticas de comércio exterior; *iii*) indústria e investimentos; *iv*) metrologia e padrões técnicos; *v*) serviços e cadeias de suprimentos; *vi*) cooperação em propriedade intelectual; e *vii*) convergência regulatória.

Em junho de 2015, a visita da presidente Dilma aos Estados Unidos, juntamente com o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando Monteiro Neto, trouxe avanços nas relações entre os dois países. A administração de Barack Obama anunciou o relaxamento de parte das restrições de importação de carne bovina para treze estados do Brasil. A determinação do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos é condicionada à ausência de febre aftosa nos animais abatidos. Essa regra também foi estendida aos pecuaristas da região Norte da Argentina. Em termos de facilitação do comércio, os países assinaram um acordo de cooperação para o reconhecimento mútuo do Operador Econômico Autorizado (OEA), mecanismo pelo qual as aduanas dos países aprovam agentes privados quanto à sua observância das normas de segurança operacional da Organização Mundial de Aduanas (OMA). Com isso, os procedimentos de certificação em ambos os países seriam mutuamente reconhecidos como equivalentes por suas respectivas autoridades alfandegárias. Esse acordo converge com os pressupostos do Pacote de Bali, negociado pelos membros da OMC em dezembro de 2013, mas ratificado por apenas oito países até o momento.⁹

Coincidentemente, durante esse período, os senadores dos Estados Unidos aprovaram a extensão do Sistema Geral de Preferências (SGP) até 2017. O regime tarifário tinha expirado em 2013 e envolve mais de 120 países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. A renovação do mecanismo é retroativa, o que permite aos exportadores compensar os impostos pagos ao longo desse período. No caso brasileiro, aproximadamente 10% das exportações para os Estados Unidos eram realizadas sob o SGP. O setor privado estadunidense elogiou o retorno do sistema, uma vez que este reduz o custo de importação de componentes e matérias-primas para a indústria da transformação. Por seu turno, muitos legisladores norte-americanos questionavam a inserção de países emergentes nessa lista, como foi o caso do Brasil e da Índia, mas com a forte pressão por parte de empresários e do próprio governo esses países permaneceram na lista da SGP.

Em novembro de 2015, em mais uma tentativa de estreitar os laços entre Brasil e Estados Unidos, houve a 13ª edição do Diálogo Comercial Brasil-Estados Unidos, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e pelo Representante de Comércio dos Estados Unidos, onde os dois países assinaram acordos

9. Para mais informações, acesse: Comércio exterior é destaque da visita presidencial aos Estados Unidos. *ICTSD news*, 2 jul. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2sh5Ph2>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

que buscavam superar barreiras administrativas e avançar na facilitação do comércio. Os principais pontos dessa edição do encontro foram sobre a convergência e coerência regulatória; a harmonização das estatísticas de comércio; a concessão de patentes; a aceitação de assinaturas eletrônicas; e a aceitação da certificação para os setores de máquinas e equipamentos, eletroeletrônicos e luminárias. Esses temas estão entre as prioridades eleitas em fevereiro pelos dois órgãos de comércio para estreitar as relações bilaterais.

Esses acordos podem ser avaliados como resultados e concretização do *Memorando de Intenções sobre Normas e Avaliação da Conformidade*, assinado em junho de 2015, quando a presidente Dilma Rousseff foi aos Estados Unidos. Nesse sentido, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) assinou um *Memorando de Intenções* com o Representante de Comércio dos Estados Unidos, cujo objetivo principal era impulsionar a convergência e coerência regulatória entre os países mediante procedimentos mais transparentes, coordenação entre órgãos intervenientes e eliminação de barreiras regulatórias desnecessárias.

Na ocasião, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando Monteiro Neto, argumentou que a relação com os Estados Unidos era prioritária e fundamental, tendo em vista que revestia um plano econômico de caráter estratégico cujo objetivo era o de potencializar os fluxos de investimentos e comércio entre Brasil e Estados Unidos, fortalecendo a indústria nacional. Nas palavras de Monteiro Neto naquela ocasião: “Nesse momento entendemos que a perspectiva de ter um acordo de convergência regulatória e coerência de normas é muito importante para a indústria brasileira” (Agência de notícias CNI, 2016).

Em março de 2016, o ministro Armando Monteiro Neto foi a Washington para um encontro com a secretária de Comércio dos Estados Unidos, Penny Pritzker. O objetivo do encontro era o de impulsionar as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. Segundo Monteiro Neto, o encontro com Pritzker foi destinado a discutir os próximos passos para ampliar as medidas de convergência regulatória, a harmonização de normas e a facilitação de comércio, visando aumentar o comércio bilateral. Na verdade, Monteiro Neto afirmou que o encontro era uma forma de dar prosseguimento a uma série de ações iniciadas em fevereiro de 2015, quando fez a primeira visita como ministro aos Estados Unidos. Ainda de acordo com ministro, o diálogo comercial permanente com os Estados Unidos deve ser visto

como estratégico para o Brasil, na medida em que os Estados Unidos são o segundo principal parceiro comercial do Brasil e também um dos principais mercados de destino das exportações de manufaturados da economia brasileira. Nas palavras de Monteiro Neto:

A primeira viagem internacional que fiz no ano passado, quando assumi o ministério, foi justamente aos Estados Unidos, por reconhecer a importância e o dinamismo do mercado norte-americano e um grande espaço para crescer nosso comércio bilateral. Tivemos uma agenda intensa em 2015 e avançamos muito nas áreas que estabelecemos como prioritárias com o Departamento de Comércio, que são a convergência regulatória e a harmonização de normas. Pouco mais de um ano depois, podemos fazer um balanço positivo e estabelecer os próximos passos (Romildo, 2016).

Os indicadores de comércio exterior apontam para uma pequena recuperação dos Estados Unidos como o segundo principal parceiro comercial do Brasil durante o governo Dilma. Em 2010, a participação das exportações para os Estados Unidos era de 9,6%, indo para 12% em 2014, enquanto as importações que tiveram origem dos Estados Unidos saíram de uma participação de 14,9%, em 2010, para 15,3%, em 2014, como pode ser visto na tabela 1. Do ponto de vista da entrada de IDE originário dos Estados Unidos, há uma dinâmica de crescimento e retração, mas com uma dinâmica de crescimento maior do que durante o governo Lula, e os Estados Unidos continuam sendo o principal país de origem do IDE para o Brasil. Em 2010, o volume de IDE dos Estados Unidos no Brasil era de US\$ 6.144 milhões, com uma participação de 11,7%. Já em 2012, há um salto do IDE dos Estados Unidos no Brasil para US\$ 12.310 milhões, representando uma participação de 20,3%. Em 2014, com a retração de crescimento econômico da economia brasileira, o IDE dos Estados Unidos no Brasil caiu para US\$ 8.580 milhões, uma participação de 15,3%. Mesmo com essa queda, é importante notar que essa participação é superior aos anos de 2010 e 2011, o que pode ser resultado das tentativas da nova orientação da política externa brasileira de uma reaproximação com os Estados Unidos.

O fortalecimento da relação entre Brasil e Estados Unidos tem como elemento importante o papel das empresas norte-americanas instaladas no Brasil e o consequente comércio intrafirmas por elas realizado, que pode ser comprovado com os indicadores que serão analisados. Por sua vez, o interesse dos empresários brasileiros pelos Estados Unidos também é um importante indicativo para a compreensão dessas relações. A CNI e a Fiesp abriram, em 2005, escritório em Washington, o Brazil Industries Coalition (BIC),

que tem o papel de acompanhar de perto as negociações comerciais de que participam os Estados Unidos, seus mecanismos de formulação, especialmente o United States Trade Representative (USTR) e agir como *lobby* dos interesses empresariais, particularmente dos industriais. Já em São Paulo é muito ativa a American Chamber of Commerce for Brazil (Amcham), nesse caso trata-se de estrutura para articular os interesses empresariais norte-americanos, que existe há muitos anos.

Essa breve retrospectiva das relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos, particularmente no período de estudo desse trabalho (2000-2014), aponta para diversos momentos de aproximação e afastamento entre os dois países por razões diversas. Essa contextualização contribui para avaliar quais as possibilidades dessa trajetória das relações diplomáticas ter afetado ou não a relação comercial entre os dois países. Entretanto, mais uma vez, pontua-se que não se pretende fazer qualquer tipo de afirmação no sentido de que a dinâmica da política externa brasileira tenha sido determinante na alteração ou não na trajetória dos fluxos comerciais entre as duas nações, já que durante o período existem muitos outros fatores operantes que devem ser levados em consideração nessa análise, e não há uma avaliação mais profunda que permita captar adequadamente qual a relevância entre a política externa e seus impactos nos fluxos comerciais.

Nesse trabalho, considera-se importante ter clareza de que uma questão que deve nortear a discussão em torno da política externa brasileira, e que muitas vezes é negligenciada, é que sua condução não deve ser reduzida a uma polarização entre se contrapor ou não aos Estados Unidos, como se a política externa fosse apenas um instrumento para atender a uma demanda nacionalista e/ou interesses de um limitado grupo social em detrimento de uma concepção mais plural de política externa. A política externa deve ter como objetivo fundamental o fortalecimento do comércio exterior, incorporando a diversidade de atores e temas que são bases da democratização das relações entre Estado e sociedade. Além do mais, bases objetivas devem ser primordiais para refletir sobre estratégia de política externa, por exemplo, considerar a relevância de um país como destino das exportações e como origem das importações, assim como sua representatividade na economia mundial. Nesse sentido, a seção 3, a seguir, apresenta as características e a evolução do comércio entre Brasil e Estados Unidos entre 2000 e 2014, com o objetivo de oferecer informações a respeito do comércio que podem ser fundamentais para levantar discussões e especulações sobre a condução da política diplomática brasileira em relação aos Estados Unidos.

3 OS INDICADORES DO COMÉRCIO EXTERIOR ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI

Nesta seção, será realizada a análise dos fluxos de comércio de bens entre o Brasil e os Estados Unidos, levando em consideração os anos do período 2000-2014. Para isso, foi utilizada uma base com dados extraídos do MDIC, além da base de dados da United Nations Comtrade Database (UNComtrade), com produtos classificados a cinco dígitos na Standard International Trade Classification (SITC), revisão 3, para o período 2000-2014.

Como já mencionado, nos anos 1990, os Estados Unidos eram o principal parceiro comercial do Brasil, fato este que mudou entre 2000 e 2014. A partir dos indicadores da tabela 1, podemos observar que a corrente do comércio entre Brasil e Estados Unidos saiu de um valor de US\$ 26.089 milhões, em 2000, para US\$ 62.035 milhões, em 2014, uma taxa de crescimento acumulada de 106,8%, e uma taxa média de crescimento de 7,6% ao ano (a.a.). As exportações do Brasil para os Estados Unidos saltam de um valor de US\$ 13.190 milhões, em 2000, para 27.028 milhões, em 2014, uma taxa de crescimento acumulada para o período de 104,9% e uma taxa média de crescimento de 6,9%. Essa taxa de crescimento pode ser considerada relevante, mas não o suficiente para manter os Estados Unidos como principal parceiro comercial da economia brasileira entre 2000 e 2014, pois a participação dos Estados Unidos como principal mercado de destino das exportações era de 23,9%, no ano 2000, e chegou a 25,4%, em 2002, caindo para 12%, em 2014 – em 2010 a porcentagem foi de apenas 9,6%. Com essa queda na participação, os Estados Unidos perderam a posição de principal parceiro comercial do Brasil para a China, passando a ocupar a segunda posição.

TABELA 1
Balança comercial brasileira com os Estados Unidos: taxa de crescimento e porcentagem da participação (2000-2014)

Ano	Exportação (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Importação (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Saldo da balança comercial (US\$ milhões)	Corrente de comércio (US\$ milhões)	Variação (%)
2000	13.190	-	23,9	12.899		23,1	291	26.089	-
2001	14.209	7,7	24,4	12.905	0,1	23,2	1.304	27.114	3,9
2002	15.378	8,2	25,4	10.287	-20,3	21,8	5.091	25.665	-5,3

(Continua)

(Continuação)

Ano	Exportação (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Importação (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Saldo da balança comercial (US\$ milhões)	Corrente de comércio (US\$ milhões)	Variação (%)
2003	16.728	8,8	22,9	9.569	-7,0	19,8	7.159	26.297	2,5
2004	20.099	20,2	20,8	11.357	18,7	18,1	8.742	31.456	19,6
2005	22.540	12,1	19,0	12.667	11,5	17,2	9.873	35.207	11,9
2006	25.525	8,8	17,8	14.657	15,7	16,1	10.868	40.182	14,1
2007	25.065	2,2	15,6	18.723	27,7	15,5	6.342	43.788	9,0
2008	27.423	9,4	13,9	25.628	36,9	14,8	1.795	53.051	21,2
2009	15.602	-43,1	10,2	20.032	-21,8	15,7	-4.430	35.634	-32,8
2010	19.307	23,8	9,6	27.044	35,0	14,9	-7.737	46.351	30,1
2011	25.805	33,7	10,1	33.970	25,6	15,0	-8.165	59.775	29,0
2012	26.701	3,5	11,0	32.363	-4,7	14,5	-5.662	59.064	-1,2
2013	24.653	-7,7	10,2	36.019	11,3	15,0	-11.366	60.672	2,7
2014	27.028	9,6	12,0	35.007	-2,8	15,3	-7.979	62.035	2,2
Taxa média	-	7,5	-	-	9,0	-	-	-	7,6

Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior de Bens e Serviços (MDIC). Disponível em: <<https://goo.gl/CXFYsB>>. Elaboração do autor.

Pelo lado das importações, a taxa de crescimento média para o período compreendido entre 2000 e 2014 foi de 9,0%, uma taxa maior que a taxa média de crescimento das exportações. Essa taxa média de crescimento é resultado de um crescimento das importações dos Estados Unidos durante o período, passando de US\$ 12.899 milhões, em 2000, para US\$ 35.007 milhões, em 2014. Assim como aconteceu com as exportações, os Estados Unidos também reduziram sua participação como principal mercado de origem das importações da economia brasileira, saindo de uma participação de 23,1%, em 2000, para 15,3%, em 2014.

Um dos possíveis motivos para a forte redução da participação dos Estados Unidos como destino das exportações e como origem das importações brasileiras pode ter relação com a orientação da política externa do Brasil, implementada a partir dos anos 2002 no governo Lula, mas essa hipótese é apenas especulação, que precisa de estudos mais aprofundados para confirmá-la ou negá-la. Outra situação que corroborou para esse acontecimento foi a ascensão de novos atores na economia internacional – caso

da China –, conforme já discutido na seção 2. Os indicadores também apontam que a suposta nova orientação de política externa no primeiro mandato do governo Dilma não teve impactos relevantes nas relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos, pois tanto as exportações como as importações não apresentam um dinamismo maior em suas taxas de crescimento e nem nas suas respectivas participações.

As relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos sempre tiveram como uma das principais características o fato dos Estados Unidos serem um dos principais mercados dos produtos manufaturados das exportações brasileiras. Conforme mostram os dados da tabela 2, entre 2000 e 2014, houve uma tendência de mudança na composição das exportações do Brasil para os Estados Unidos. A participação de produtos manufaturados nas exportações do Brasil para os Estados Unidos era de 72,4%, em 2000, e caiu para 50,6%, em 2014.

TABELA 2
Exportação por fator agregado como destino os Estados Unidos: taxa de crescimento e porcentagem da participação – Brasil (2000-2014)

Ano	Básicos (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Semimanufaturados (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Manufaturados (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)
2000	938	0	7,1	2.440	0	18,5	9.544	0	72,4
2001	828	-11,63	5,8	2.032	-16,69	14,3	11.001	15,26	77,4
2002	1.140	37,61	7,4	2.221	9,3	14,4	11.610	5,54	75,5
2003	1.442	26,44	8,6	2.328	4,81	13,9	12.909	11,19	77,2
2004	1.671	15,95	8,3	3.641	56,37	18,1	14.724	14,05	73,3
2005	2.082	24,58	9,2	4.264	17,13	18,9	16.051	9,01	71,2
2006	3.536	69,81	14,4	4.212	-1,22	17,2	16.656	3,77	67,9
2007	4.869	37,71	19,4	4.265	1,26	17,0	15.829	-4,96	63,2
2008	6.261	28,6	22,8	4.924	15,44	18,0	16.109	1,77	58,7
2009	4.068	-35,04	26,1	2.082	-57,71	13,3	9.329	-42,09	59,8
2010	5.995	47,4	31,1	3.186	53,0	16,5	9.973	6,91	51,7
2011	8.724	45,51	33,8	5.256	64,99	20,4	11.685	17,16	45,3
2012	7.952	-8,85	29,8	5.143	-2,16	19,3	13.441	15,02	50,3
2013	6.018	-24,32	24,4	4.705	-8,51	19,1	13.065	-2,8	53,0
2014	6.370	5,85	23,6	5.361	13,94	19,8	13.667	4,61	50,6
Taxa média	-	18,5	-	-	10,7	-	-	3,9	-

Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior/MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/CXFYsB>>. Elaboração do autor.

Por sua vez, os produtos básicos apresentaram um crescimento em sua participação nas exportações para os Estados Unidos. Em 2000, a participação dos produtos básicos era de apenas 7,1%, e, em 2014, a participação dos produtos básicos ficou em

23,6%, sendo que alguns anos (como em 2010 e 2011) a participação dos produtos básicos alcançaram porcentagem acima de 30%. Os produtos semimanufaturados praticamente mantiveram sua participação em torno de 18% a 19% ao longo do período.

Duas questões devem ser levadas em consideração nessa trajetória do comércio entre Brasil e Estados Unidos: *i)* a perda de espaço dos produtos manufaturados e o crescimento da participação dos produtos básicos parecem apontar para uma mudança estrutural na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos, pois, entre os anos 2000 e 2014, a queda da participação dos produtos manufaturados e o ganho de espaço dos produtos básicos apresentaram uma trajetória contínua; e *ii)* essa mudança na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos está associada a uma transformação da inserção externa do Brasil no comércio internacional a partir dos anos 1990, quando a pauta exportadora brasileira passou a ser dominada por produtos básicos e de baixo valor agregado, ou seja, a mudança na pauta exportadora do Brasil com os Estados Unidos está inserida em uma mudança estrutural da inserção externa brasileira no comércio mundial.

Quando desagregamos a pauta exportadora brasileira para os Estados Unidos considerando os principais produtos exportados, conforme os dados da tabela 3, fica nítido que, entre 2002 e 2014, dos quinze principais produtos exportados do Brasil para os Estados Unidos, onze estão inseridos na classificação de produtos de baixa e média intensidade tecnológica e apenas quatro produtos podem ser considerados produtos de alta e média intensidade tecnológica. Dos onze principais produtos exportados, o principal item é óleos brutos de petróleo, com participação de 12,6%, em 2014, sendo que sua participação apresentou um considerável crescimento ao longo do período, tendo em vista que em 2004 sua participação era de apenas 1,6%. Outros produtos básicos e de baixo valor agregado exportados para os Estados Unidos com participação acima de 2% são café cru em grão, celulose e soja. Todos esses produtos apresentaram crescimento em sua participação na pauta exportadora brasileira para os Estados Unidos entre 2000 e 2014. Esses dados evidenciam mais ainda a mudança estrutural nas relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos no período analisado, com os produtos de baixo valor agregado ganhando mais espaço nas exportações do Brasil para os Estados Unidos, dinâmica esta diferente do que predominava anteriormente.

TABELA 3
Principais produtos exportados para os Estados Unidos – Brasil (2014-2002)
 (Em %)

Ordem	Produtos	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2006	2004	2002
1	Óleos bruto de petróleo	12,6	14,1	20,9	22,4	19,9	15,3	15,9	7,7	1,6	-
2	Produtos semimanufaturados de ferro e aço	8,2	7,7	7,3	6,6	2,0	0,9	2,0	2,1	3,5	3,3
3	Café cru em grão	4,4	3,6	4,0	7,0	5,5	4,6	2,6	2,1	1,6	1,4
4	Aviões	4,4	4,6	3,6	2,5	2,2	5,4	8,5	4,7	11,8	12,0
5	Celulose	3,6	4,2	3,6	3,9	5,0	4,2	3,4	2,3	2,2	2,4
6	Máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração etc.	2,1	1,3	1,6	1,8	-	-	-	-	-	-
7	Soja mesmo triturada	2,0	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Motores para veículos automóveis e suas partes	1,9	2,2	1,8	1,8	2,0	2,2	3,1	4,1	3,0	3,2
9	Ferro - ligas	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2	0,7	0,9	0,5	0,4	0,4
10	Couros e peles, depilados, exceto em bruto	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	0,6	0,6	0,8	0,6	0,7
11	Partes e peças para veículos automóveis e tratores	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	1,9	3,1	3,3	2,7
12	Fumo em folha e desperdícios	0,9	1,7	1,4	1,1	1,2	2,0	1,1	1,0	1,0	1,1
13	Óxidos e hidróxidos de alumínio	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,7	0,1	0,1	0,1
14	Açúcar refinado	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
15	Óleos combustíveis (óleo diesel, "fuel oil" etc.).	0,1	0,1	0,2	0,0	1,1	0,6	1,5	0,3	3,2	1,2
Total		44,1	43,9	48,2	51,1	43,3	39,2	42,4	28,7	32,3	28,5

Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior/MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/CXFYsB>>. Elaboração do autor.

Como já mencionado, apenas quatro produtos considerados de média e alta intensidade tecnológica compõem a pauta exportadora brasileira para os Estados Unidos no século XXI, mas somente três têm uma participação acima de 2%. O primeiro é aviões, seguido de máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração etc., e de motores para veículos automóveis e suas partes. No caso das exportações de aviões do Brasil para os Estados Unidos, houve uma queda substancial, pois a participação de aviões, em 2002, era de 12% e caiu para apenas 4,4%, em 2014. Motores para veículos automóveis e suas partes também apresenta uma tendência de queda em sua participação como um dos principais produtos exportados para os Estados Unidos, saindo de uma participação de 3,2%, em 2002, para apenas 1,9%, em 2014. Mais uma vez, essa dinâmica também reflete e confirma a tendência geral do comércio entre Brasil e Estados Unidos, com os produtos de baixo valor agregado ganhando mais relevância na pauta comercial entre Brasil e Estados Unidos, enquanto os produtos de maior intensidade tecnológica perdem espaço.

Do ponto de vista das importações do Brasil com origem dos Estados Unidos, os indicadores não apontam para as mesmas mudanças estruturais que aconteceram em relação às exportações. De acordo com os dados da tabela 4, os produtos manu-

faturados predominam como principal item de importação do Brasil com origem nos Estados Unidos. A participação dos manufaturados era de 95,3%, em 2000, e ficou em 92,9%, em 2014, ou seja, uma variação de apenas 2,4% ao longo do período, que não provoca nenhuma mudança na relação entre Brasil e Estados Unidos do ponto de vista de importações.

TABELA 4
Importação por fator agregado como origem dos Estados Unidos: taxa de crescimento e participação percentual – Brasil (2000-2014)

Ano	Básicos (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Semimanufaturados (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)	Manufaturados (US\$ milhões)	Variação (%)	Participação (%)
2000	347	0,0	2,7	255	0,0	2,0	12.297	0,0	95,3
2001	330	-4,7	2,6	256	0,1	2,0	12.320	0,2	95,5
2002	442	33,9	4,3	198	-22,6	1,9	9.648	-21,7	93,8
2003	472	6,9	4,9	203	2,7	2,1	8.894	-7,8	92,9
2004	582	23,3	5,1	250	23,2	2,2	10.525	18,3	92,7
2005	808	38,7	6,4	312	24,8	2,5	11.547	9,7	91,2
2006	863	6,9	5,9	388	24,2	2,6	13.407	16,1	91,5
2007	1.412	63,6	7,5	445	14,9	2,4	16.866	25,8	90,1
2008	1.813	28,4	7,1	470	5,5	1,8	23.345	38,4	91,1
2009	1.327	-26,8	6,6	500	6,4	2,5	18.205	-22,0	90,9
2010	1.795	35,2	6,6	568	13,6	2,1	24.682	35,6	91,3
2011	2.867	59,7	8,4	622	9,6	1,8	30.482	23,5	89,7
2012	1.795	-37,4	5,5	601	-3,4	1,9	29.966	-1,7	92,6
2013	2.584	43,9	7,2	579	-3,7	1,6	32.856	9,6	91,2
2014	2.016	-22,0	5,8	474	-18,1	1,4	32.517	-1,0	92,9
Taxa média	-	17,8	-	-	5,5	-	-	8,8	-

Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior/MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/CXFYsB>>. Elaboração do autor.

Os produtos básicos tinham uma pequena participação nas importações do Brasil dos Estados Unidos, de apenas 2,7%, em 2000, aumentando para 5,8%, em 2014. Os produtos semimanufaturados mantiveram ao longo do período sua baixa participação, saindo de uma participação de 2%, em 2000, para 1,4%, em 2014. Como pode ser visto, não obstante as importações de produtos básicos terem apresentado uma taxa média de crescimento de 17,8%, entre os anos 2000 e 2014, e os produtos manufaturados de apenas 8,8%, os produtos manufaturados continuam sendo os principais produtos que o Brasil importa dos Estados Unidos. Essa dinâmica, ao contrário do que acontece em relação à dinâmica das exportações, não aponta para mudanças estruturais, isto é: *i*) de acordo com os indicadores, a predominância da participação dos produtos manufaturados como principal item de importação do Brasil para os Estados Unidos vai ser

mantida e não há elementos para que se possa visualizar mudança estrutural; e *ii*) essa pauta importadora do Brasil em relação aos Estados Unidos é um reflexo da pauta de importação geral da economia brasileira, com os produtos manufaturados tendo uma grande participação.

Quando se analisa a pauta importadora de acordo com os quinze principais produtos importados, como mostra a tabela 5, fica nítido o contraste com a pauta exportadora, pois os produtos importados são predominantemente manufaturados de média e alta intensidade tecnológica. Entretanto, o principal produto de importação são óleos combustíveis, que saiu de uma participação de apenas 1,2%, em 2006, para 11%, em 2014. Se as exportações de aviões do Brasil para os Estados Unidos são um dos principais produtos com maior valor agregado exportado do Brasil, fica nítido que, para sua montagem no Brasil, uma parte de suas peças e componentes são importados dos Estados Unidos, pois motores e turbinas de aviões e suas partes são o segundo principal item de importação do Brasil dos Estados Unidos. Na verdade, o que fica claro é que, enquanto as exportações brasileiras para os Estados Unidos são predominantemente de produtos de baixa intensidade tecnológica, e isso vem se acentuando ao longo dos últimos anos, a pauta importadora do Brasil em relação aos Estados Unidos é preponderantemente de produtos de média e alta intensidade tecnológica, fato este que pouco se alterou entre 2000 e 2014.

TABELA 5
Principais produtos importados dos Estados Unidos – Brasil (2014-2002)
(Em %)

Ordem	Produtos	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2006	2004	2002
1	Óleos combustíveis (óleo diesel, "fuel oil" etc.)	11,0	7,8	8,7	6,5	6,6	2,1	3,2	1,2	-	-
2	Motores e turbinas para aviões e suas partes	5,6	5,0	5,5	5,2	5,5	8,3	7,7	8,0	7,1	6,5
3	Medicamentos para medicina humana e veterinária	3,5	3,3	3,3	3,3	4,2	4,3	2,9	3,8	2,7	2,5
4	Inseticidas, formicidas, herbicidas e produtos semelhantes	2,6	2,4	1,7	1,4	1,2	1,4	0,8	1,0	0,9	0,8
5	Instrumentos e aparelhos de medida, de verificação etc.	2,4	2,6	2,6	2,4	2,4	2,8	2,6	3,1	3,4	3,1
6	Hulhas, mesmo em pó, mas não aglomeradas	2,4	3,0	4,2	5,5	4,3	5,2	3,9	3,2	3,1	1,9
7	Adubos ou fertilizantes cont. nitrogênio, fósforo e potássio	2,0	1,9	1,8	2,0	1,3	1,8	1,9	1,0	2,8	1,1
8	Polímero de etileno, propileno e estireno	1,8	1,7	1,6	1,4	1,8	1,7	1,5	1,7	1,9	1,8
9	Motores, geradores e transformadores elétricos e suas partes	1,7	2,7	1,7	1,2	1,0	1,5	1,1	1,1	0,9	-
10	Rolamentos e engrenagens, suas partes e peças	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8	1,6
11	Naftas	1,4	0,6	0,3	0,1	0,3	0,1	-	-	-	0,1

(Continua)

(Continuação)

Ordem	Produtos	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2006	2004	2002
12	Bombas, compressores, ventiladores etc. e suas partes	1,3	1,2	1,4	1,3	2,0	1,7	1,4	1,5	1,6	2,0
13	Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	1,1	1,1	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	1,8	2,9	3,2
14	Partes e peças para veículos automóveis e tratores	1,0	1,2	1,2	1,4	1,5	1,0	1,2	1,5	2,2	1,6
15	Compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas	1,0	1,0	1,2	1,1	1,2	1,6	1,4	2,5	3,1	1,9
16	Automóveis de passageiros	0,7	0,5	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1
17	Veículos de carga	0,5	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	0,5	1,3	0,4	0,4
Total		41,3	38,1	38,4	35,9	36,9	37,0	33,0	34,9	34,9	28,5

Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior/MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/CXFYsB>>. Elaboração do autor.

A próxima dimensão analisada é a importância relativa dos Estados Unidos no comércio exterior brasileiro como um todo. Na tabela 6A, é possível afirmar que as exportações dos Estados Unidos para o Brasil apresentaram pouca relevância para os Estados Unidos, na medida em que o índice relativo de importância do comércio bilateral do país era de apenas 2,79% no período 2011-2014. Entretanto, é importante levar em consideração que houve um crescimento da importância relativa das exportações dos Estados Unidos para o Brasil, pois entre 2003 e 2006 esse índice era de apenas 1,72.

A importância relativa das importações dos Estados Unidos originárias do Brasil também é relativamente baixa. De acordo com os dados da tabela 6B, as importações dos Estados Unidos para o Brasil tiveram uma participação de apenas 1,34% no período 2011-2014, índice menor que o período 2003-2006, que foi de 1,48%.

Entretanto, quando se analisa a importância relativa do comércio bilateral do ponto de vista das importações do Brasil para os Estados Unidos, o índice é bem mais relevante, mostrando uma importância do mercado norte-americano para o Brasil. Como mostra os dados da tabela 6C, a participação das importações do Brasil para os Estados Unidos foi de 15,07% no período 2011-2014, índice bastante considerável, embora tenha que se considerar que esse índice foi maior no período 2003-2006 (17,79%). Essa queda pode ser um reflexo da redução das relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos entre 2000 e 2014. Esse indicador aponta para a relevância relativa que o mercado dos Estados Unidos tem para as exportações brasileiras, de modo que a estratégia adotada pela política externa brasileira de diversificar mercados e de mais independência em relação ao mercado norte-americano é relevante, mas não pode deixar de levar em consideração que o mercado dos Estados Unidos ainda é fundamental para o comércio externo brasileiro.

TABELA 6
A importância relativa do comércio bilateral
 (Em %)

6A – Exportações dos Estados Unidos para o Brasil

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Estados Unidos	Brasil	1,71	2,48	2,79

6B – Importações dos Estados Unidos para o Brasil

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Estados Unidos	Brasil	1,48	1,35	1,34

6C – Importações do Brasil para os Estados Unidos

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	17,79	15,31	15,07

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
 Elaboração do autor.

Outro indicador usado para mensurar a importância de um determinado parceiro para o comércio exterior de um país é o índice de intensidade de comércio. Este indicador permite analisar se o fluxo bilateral de comércio entre dois países é maior que entre um desses países e o resto do mundo. Formalmente, para dois países, i e j , tem-se:

$$IIC_{ij} = \frac{X_{ij}/X_i}{X_{wj}/X_w} \quad (1)$$

Em que, X_{ij} representa as exportações do país i para o país j ; X_i , as exportações totais do país i ; X_{wj} , as exportações do mundo para o país j ; e X_w , as exportações mundiais totais. Assim, um índice superior à unidade indica que a participação do país j nas exportações do país i são proporcionalmente maiores que as exportações mundiais para aquele país, o que denota uma intensidade comparativamente maior entre i e j , *vis-à-vis* o resto do mundo. As tabelas 7A e 7B apresentam os índices entre o Brasil e os Estados Unidos para as exportações e as importações.

TABELA 7
Índice de intensidade de comércio
 7A – Exportações

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	1,31	1,02	0,93
Estados Unidos	Brasil	2,43	2,36	2,19

7B – Importações

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	1,97	1,85	1,84
Estados Unidos	Brasil	1,27	1,01	0,96

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração do autor.

O índice de intensidade do comércio do ponto de vista das exportações do Brasil para os Estados Unidos é mais alto que o índice das exportações dos Estados Unidos para o Brasil. Esse índice no início do período poderia ser considerado relevante, pois ele era de 1,31 para as exportações do Brasil para os Estados Unidos entre 2003 e 2006, mas, ao longo do período, apresentou uma redução relevante, ficando menor que a unidade entre 2011 e 2014 (0,93). Já as exportações dos Estados Unidos para o Brasil apresentaram durante essa fase um índice maior no período 2003-2006, de 2,43, mas também com queda ao longo dos anos, já que entre 2011 e 2014 o índice ficou em 2,19.

Do ponto de vista das importações, o índice de intensidade do comércio do Brasil para os Estados Unidos é maior, quando verificamos que entre 2003 e 2006 esse índice era de 1,97, mas também apresentando um declínio para 1,84 entre 2011 e 2014. Por seu turno, esse índice é menor quando consideram-se as importações dos Estados Unidos do Brasil. O índice era de 1,27 para 2003-2006 e ficando menor que a unidade (0,96) no período 2011-2014.

Em síntese, os índices de intensidade de comércio mostram que as exportações do Brasil para os Estados Unidos vêm perdendo relevância ao longo do período, e que as importações do Brasil originárias dos Estados Unidos têm maior importância que as exportações, mas também apresentam queda ao longo dos anos. Por sua vez, para os Estados Unidos, as exportações para o Brasil têm maior relevância do que as importações, mas em ambos os casos o índice também apresenta queda, com o das importações ficando menor que a unidade entre 2011 e 2014. Mais uma vez, pode-se levantar a possibilidade de que essa redução do índice de intensidade de comércio para as exportações e importações seja reflexo da estratégia da política externa brasileira no século XXI e que, mesmo com o governo de Dilma tentando retomar as relações com os Estados Unidos, os possíveis efeitos ainda não sejam visíveis do ponto de vista do comércio.

Outro aspecto importante na análise das relações comerciais do Brasil com os Estados Unidos é o grau de diversificação ou concentração da pauta comercial. Nesse sentido, em primeiro lugar, buscou-se avaliar a concentração das exportações totais entre Brasil e Estados Unidos, por meio do índice de concentração das exportações, que mede a concentração setorial da pauta em comparação com o padrão de comércio mundial, da seguinte forma:

$$DX_j = \frac{\sum_i |X_{ij} - X_i|}{2} \quad (2)$$

Em que, X_{ij} denota a participação do produto i nas exportações do país j e X_i expressa a participação do produto i no total das exportações mundiais. Quanto mais próximo de zero, mais a diversificação das exportações do país j se assemelha à mundial, de modo que, quanto maior o índice, mais concentrada é a pauta exportadora. Sendo assim, conforme os indicadores da tabela 8, a economia brasileira apresenta maior concentração na pauta de suas exportações quando comparada com a economia norte-americana, além de apontar uma tendência de crescimento da concentração ao longo do período, tendo em vista que o índice era de 0,33, entre 2003 e 2006, e chegou a 0,41, entre 2011-2014. Por sua vez, os Estados Unidos, como esperado, é uma economia com uma pauta mais diversificada quando comparada com a economia brasileira e no último período analisado, 2011-2014, o índice aponta para uma maior diversificação, situação oposta à trajetória da economia brasileira.

TABELA 8
Índice de concentração das exportações

País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	0,33	0,36	0,41
Estados Unidos	0,14	0,14	0,12

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração do autor.

Outra variável importante a ser analisada no comércio entre Brasil e Estados Unidos é a concentração dos fluxos bilaterais. Para medir a concentração dos fluxos bilaterais entre o esses países, foi adotado como indicador a participação dos dez principais produtos (classificados a cinco dígitos) no valor total de cada pauta bilateral de comércio. Quanto mais elevada esta participação, maior o peso de um pequeno número de produtos no total transacionado, indicando uma pauta bilateral mais concentrada.

Como pode ser observado na tabela 9A, do ponto de vista das exportações, o índice da economia brasileira é bem mais elevado que o dos Estados Unidos. Ou seja, quando consideramos as exportações do Brasil para os Estados Unidos, o índice era de 34,30%, em 2003-2006, e foi para 45,34%, em 2011-2014, apontando para um elevado nível de concentração das exportações brasileiras para os Estados Unidos em um número concentrado de produtos. Isso pode ser constatado quando observamos na tabela 3 que dos principais produtos exportados do Brasil para os Estados Unidos, óleos brutos de petróleo e produtos semimanufaturados de ferro e aço, ocupam 20,8% da pauta exportadora brasileira para os Estados Unidos. Por sua vez, os Estados Unidos apresentam um índice de concentração menor e com tendência de redução dessa concentração, pois em 2003-2006 esse índice era de 35,41% e caiu para 18,36%, entre 2011 e 2014, ou seja, as exportações dos Estados Unidos têm uma pauta mais diversificada e uma tendência de maior diversificação ao longo do período em análise.

TABELA 9

Participação dos dez principais produtos a cinco dígitos no valor total de cada fluxo de comércio bilateral

(Em %)

9A – Exportações

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	34,30	37,24	45,34
Estados Unidos	Brasil	35,41	26,66	18,36

9B – Importações

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	24,29	25,42	23,16
Estados Unidos	Brasil	42,92	37,07	46,99

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração do autor.

Uma possível explicação para essa dinâmica do comércio externo entre Brasil e Estados Unidos é o aproveitamento de vantagens comparativas. Escapa ao objeto deste trabalho analisar se tal fato se verifica; contudo, é possível examinar a distribuição setorial das vantagens comparativas, por meio do índice de vantagens comparativas reveladas (IVCR). Desenvolvido inicialmente por Balassa (1965), esse índice se baseia na ideia de que se um país tem vantagem comparativa em um determinado produto, irá exportar este produto proporcionalmente mais que o resto do mundo. Assim, se um produto *i* tem uma participação nas exportações do país *j* que é maior que a participação deste produto no comércio mundial total, este fato revela que o país *j* possui vantagem comparativa na produção do bem *i*. Formalmente, tem-se:

$$VCR = \frac{X_{ij} / X_j}{X_{iw} / X_w}, \quad (3)$$

X_{ij} = exportação do produto i pelo país j ;

X_i = total das exportações do país j ;

X_{iw} = exportações do produto i pelo mundo; e

X_w = total das exportações do mundo.

Se o índice for maior que a unidade, significa que a participação do bem i nas exportações do país j é superior à sua participação nas exportações mundiais totais, de maneira que j tem vantagem comparativa revelada em i . Inversamente, se $VCR < 1$, o país não tem vantagem comparativa revelada naquele bem. A tabela 10 apresenta os índices de vantagem comparativa revelada por capítulo da classificação SITC¹⁰ para o Brasil e para os Estados Unidos.

Conforme os indicadores da tabela 10, em 2003-2006 o Brasil apresentava vantagem comparativa revelada em materiais em bruto, não comestíveis, exceto combustíveis com índice de 5,13 (capítulo 2), alimentos e animais vivos com índice de 3,62 (capítulo 0), óleos animais e vegetais, gorduras e ceras com índice de 3,55 (capítulo 4), bebidas e tabaco com índice de 1,77 (capítulo 1) e manufaturas classificadas por material com índice de 1,34 (capítulo 6). E nos períodos 2007-2010 e 2011-2014, a vantagem comparativa revelada do Brasil continua nos mesmos produtos, exceto no item manufaturas classificadas por material (capítulo 6) apresentando uma redução do seu índice de 1,34 entre 2003-2006 para 0,87 entre 2011-2014. Isso deixa nítido o que já foi afirmado anteriormente, isto é, que o Brasil vem apresentando vantagem competitiva revelada em produtos de baixa intensidade tecnológica, fato este que é

10. De acordo com o capítulo da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (Standard International Trade Classification – SITC) Rev. 3, os principais capítulos de produtos são: 0 - *Food and live animals*; 1 - *Beverages and tobacco*; 2 - *Crude materials, inedible, except fuels*; 3 - *Mineral fuels, lubricants and related materials*; 4 - *Animal and vegetable oils, fats and waxes*; 5 - *Chemicals and related products, n.e.s.*; 6 - *Manufactured goods classified chiefly by material*; 7 - *Machinery and transport equipment*; 8 - *Miscellaneous manufactured articles*; 9 - *Commodities and transactions not classified elsewhere in the SITC*.

um reflexo do que vem acontecendo na pauta exportadora brasileira para o mundo nos últimos anos ao se concentrar preponderantemente em produtos de média e baixa intensidade tecnológica.

TABELA 10
Índice de vantagem comparativa revelada

Capítulo	2003-2006		2007-2010		2011-2014	
	Brasil	Estados Unidos	Brasil	Estados Unidos	Brasil	Estados Unidos
0	3,62	1,06	3,82	1,16	3,70	1,13
1	1,77	0,67	2,01	0,56	1,65	0,56
2	5,13	1,46	5,92	1,61	6,81	1,40
3	0,52	0,23	0,65	0,37	0,62	0,60
4	3,55	0,59	2,19	0,62	1,50	0,45
5	0,60	1,25	0,60	1,31	0,55	1,23
6	1,34	0,70	1,06	0,70	0,87	0,73
7	0,64	1,25	0,55	1,14	0,48	1,01
8	0,37	0,99	0,26	0,98	0,17	0,87
9	0,54	0,99	0,49	1,51	0,66	2,32

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração do autor.

Em relação aos Estados Unidos, segundo os dados da tabela 10, em 2003-2006 o país apresentava vantagem comparativa revelada em materiais em bruto, não comestíveis, exceto combustíveis com índice de 1,46 (capítulo 2), produtos químicos e produtos relacionados, com índice de 1,25 (capítulo 5), máquinas e equipamentos de transporte, com índice de 1,25 (capítulo 7) e alimentos e animais vivos, com índice de 1,06 (capítulo 0). Quando analisamos o período 2011-2014, os Estados Unidos mantêm vantagem comparativa revelada nesses mesmos produtos e ainda acrescenta *commodities* e outros produtos não classificados com índice de 2,32 (capítulo 9). Quando comparada os itens que os Estados Unidos têm vantagem comparativa revelada em relação ao Brasil, fica nítido que as vantagens comparativas dos Estados Unidos são mais relevantes em itens mais intensivos em tecnologia e uma menor vantagem comparativa revelada em relação ao Brasil em itens menos intensivos em tecnologia.

Esses resultados podem ser contrastados com o padrão setorial do comércio regional, apresentado nas tabelas 11A e 11B, apontando para uma característica relevante das relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, qual seja, a relativa dissociação entre o desempenho comercial e a distribuição das vantagens comparativas reveladas.

Quando tal resultado é contrastado com o padrão setorial do comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos (tabelas 11A e 11B), é possível constatar que existe uma convergência e ao mesmo tempo uma dissociação entre o desempenho comercial e a distribuição das vantagens comparativas reveladas. Na verdade, predomina mais a dissociação entre o desempenho comercial e a distribuição das vantagens comparativas reveladas. Por exemplo, o Brasil teve a maior vantagem comparativa revelada nas exportações dos produtos do capítulo 2, mas suas exportações para os Estados Unidos só responderam por 6,49% do total no período 2003-2006 e 8,25% em 2011-2014.

TABELA 11
Padrão intersetorial do comércio bilateral e índice de vantagens comparativas reveladas (Em %)

11A – Exportações Brasil-Estados Unidos

Capítulo	PICB			IVCR (2003-2006)			IVCR (2007-2010)			IVCR (2011-2014)		
	2003-2006	Brasil	Estados Unidos	2007-2010	Brasil	Estados Unidos	2011-2014	Brasil	Estados Unidos			
0	7,60	3,62	1,06	10,13	3,82	1,16	11,06	3,70	1,13			
1	1,03	1,77	0,67	1,35	2,01	0,56	1,26	1,65	0,56			
2	6,49	5,13	1,46	7,70	5,92	1,61	8,25	6,81	1,40			
3	7,78	0,52	0,23	17,41	0,65	0,37	18,12	0,62	0,60			
4	0,15	3,55	0,59	0,16	2,19	0,62	0,22	1,50	0,45			
5	5,58	0,60	1,25	7,87	0,60	1,31	10,50	0,55	1,23			
6	27,61	1,34	0,70	23,27	1,06	0,70	24,75	0,87	0,73			
7	32,84	0,64	1,25	24,55	0,55	1,14	21,33	0,48	1,01			
8	8,80	0,37	0,99	5,17	0,26	0,98	3,12	0,17	0,87			
9	2,11	0,54	0,99	2,39	0,49	1,51	1,38	0,66	2,32			

11B – Exportações Estados Unidos-Brasil

Capítulo	PICB			IVCR (2003-2006)			IVCR (2007-2010)			IVCR (2011-2014)		
	2003-2006	Brasil	Estados Unidos	2007-2010	Brasil	Estados Unidos	2011-2014	Brasil	Estados Unidos			
0	1,10	3,62	1,06	1,22	3,82	1,16	2,03	3,70	1,13			
1	0,04	1,77	0,67	0,03	2,01	0,56	0,04	1,65	0,56			
2	2,61	5,13	1,46	1,94	5,92	1,61	1,98	6,81	1,40			
3	3,57	0,52	0,23	7,76	0,65	0,37	15,95	0,62	0,60			
4	0,04	3,55	0,59	0,05	2,19	0,62	0,03	1,50	0,45			
5	21,61	0,60	1,25	21,46	0,60	1,31	22,20	0,55	1,23			
6	4,46	1,34	0,70	5,17	1,06	0,70	4,75	0,87	0,73			
7	55,92	0,64	1,25	45,69	0,55	1,14	32,64	0,48	1,01			
8	6,59	0,37	0,99	6,78	0,26	0,98	6,52	0,17	0,87			
9	4,05	0,54	0,99	9,91	0,49	1,51	13,86	0,66	2,32			

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>. Elaboração do autor.

O segundo item com maior vantagem comparativa relevada é do capítulo 0 e suas exportações para os Estados Unidos só representaram 7,60% (2003-2006) e 11,06% (2011-2014) no padrão intersetorial de comércio bilateral. O capítulo 4 é o terceiro item com maior índice de vantagem comparativa revelada e só representou 0,15%, em 2003-2006, e 0,22%, em 2011-2014, das exportações. O capítulo 6 é o quinto com maior índice de vantagem comparativa revelada e é o item que apresenta a segunda maior porcentagem (27,61%) no padrão intersetorial do comércio bilateral em 2003-2006 e ficou em primeiro lugar em 2011-2014, com uma porcentagem de 24,75%. O capítulo 7 respondeu por 32,84% no período 2003-2006 e 21,33% em 2011-2014 das exportações do Brasil para os Estados Unidos e não está entre os principais produtos com maior índice de vantagem comparativa revelada.

Em relação às exportações dos Estados Unidos para o Brasil, como mostra os dados da tabela 11B, há uma convergência maior entre os índices de vantagem comparativa revelada e o padrão intersetorial do comércio bilateral. Os produtos do capítulo 9 foram os que apresentaram maior índice de vantagem comparativa revelada e respondeu pelo quarto principal item de exportação dos Estados Unidos para o Brasil com uma porcentagem de 13,86%. O capítulo 7, que apresentou o quinto maior índice de vantagem comparativa revelada entre 2011-2014, corresponde à maior porcentagem das exportações dos Estados Unidos para o Brasil (32,64% entre 2011-2014 – índice bem menor que o período 2003-2006) no padrão intersetorial do comércio. Entre 2011-2014, o capítulo 5 representou o segundo maior índice das exportações dos Estados Unidos para o Brasil (22,20%) e apresentava o terceiro maior índice de vantagem comparativa relevada dos Estados Unidos.

Essa maior dissociação do que convergência entre as vantagens comparativas reveladas e o padrão intersetorial do comércio do Brasil com os Estados Unidos é distinta quando comparamos com os principais produtos exportados e importados do Brasil para o mundo. De acordo com os indicadores da tabela 12A, os quatro principais itens com maior participação nas exportações brasileiras entre 2011-2014 são do capítulo 2, com participação de 28,03% (entre 2003-2006 essa porcentagem era de 18,73%); o capítulo 0 com uma porcentagem de 22,21% entre 2011-2014 (entre 2003-2006 a participação era de 18,73%); o capítulo 7 com participação de 15,98% no período 2011-2014 (entre 2003-2006 a participação era de 24,69%); e os produtos do capítulo 6 com participação de 11,06% entre 2011-2014 (participação de 18,68% entre 2003-2006).

Quando comparamos as exportações do Brasil para o mundo com o padrão intersetorial do comércio com os Estados Unidos, observa-se que as exportações do Brasil para o mundo são altamente concentradas nos produtos dos capítulos 2 e 0, já que as exportações de ambos os produtos somaram uma participação de 50,24% entre 2011 e 2014. Por sua vez, os dois principais produtos exportados do Brasil para os Estados Unidos são dos capítulos 6 e 7, juntos representando uma participação de 46,08% entre 2011 e 2014. Não obstante os produtos dos capítulos 7 e 6 ocupem respectivamente as terceira e quarta posições como os principais produtos exportados do Brasil para o Mundo, quando comparamos a porcentagem que ele representa para o mundo que é de 27,04% entre 2011 e 2014 com a porcentagem que esses produtos representam no comércio bilateral com os Estados Unidos, fica nítido que há uma diferença na dimensão das exportações entre o padrão intersetorial do comércio bilateral do Brasil com os Estados Unidos e do Brasil com o mundo.

De acordo com esses indicadores, a pauta exportadora brasileira para o mundo está mais associada com os produtos que ele apresenta vantagem comparativa revelada, ao contrário do que acontece com o comércio intersetorial entre Brasil e Estados Unidos. Por ordem de classificação entre 2011 e 2014 (tabela 10), o Brasil apresentou vantagem comparativa revelada nos capítulos 9, 2, 5, 0 e 7. Os principais produtos exportados do Brasil para o mundo por ordem de classificação entre 2011 e 2014 (tabela 12A) são os dos capítulos 2, 0, 7, 6 e 3. Enquanto os principais capítulos com maior participação das exportações do Brasil para os Estados Unidos no padrão intersetorial do comércio entre 2011 e 2014 foram os capítulos 6, 7, 3, 0 e 5. É relevante levar em consideração que o que mais chama atenção é a concentração nos dois principais primeiros capítulos do comércio do Brasil com o mundo e com os Estados Unidos, como já mostrado anteriormente.

TABELA 12
Exportações e importações do Brasil por capítulo da SITC
12A – Exportações brasileiras e IVCR Brasil-Estados Unidos

Capítulo	Exportações (%)	IVCR (2003-2006)		Exportações (%)	IVCR (2007-2010)		Exportações (%)	IVCR (2011-2014)	
	2003-2006	Brasil	Estados Unidos	2007-2010	Brasil	Estados Unidos	2011-2014	Brasil	Estados Unidos
0	18,73	3,62	1,06	21,07	3,82	1,16	22,21	3,70	1,13
1	1,46	1,77	0,67	1,58	2,01	0,56	1,30	1,65	0,56
2	16,29	5,13	1,46	21,51	5,92	1,61	28,03	6,81	1,40
3	6,04	0,52	0,23	9,22	0,65	0,37	9,51	0,62	0,60
4	1,38	3,55	0,59	1,13	2,19	0,62	0,87	1,50	0,45
5	6,26	0,60	1,25	6,50	0,60	1,31	5,96	0,55	1,23

(Continua)

(Continuação)

Capítulo	Exportações (%)	IVCR (2003-2006)		Exportações (%)	IVCR (2007-2010)		Exportações (%)	IVCR (2011-2014)	
	2003-2006	Brasil	Estados Unidos	2007-2010	Brasil	Estados Unidos	2011-2014	Brasil	Estados Unidos
6	18,68	1,34	0,70	14,31	1,06	0,70	11,06	0,87	0,73
7	24,69	0,64	1,25	19,44	0,55	1,14	15,98	0,48	1,01
8	4,28	0,37	0,99	2,84	0,26	0,98	1,94	0,17	0,87
9	2,19	0,54	0,99	2,41	0,49	1,51	3,14	0,66	2,32

12B – Importações brasileiras e IVCR Brasil-Estados Unidos

Capítulo	Importações (%)	IVCR (2003-2006)		Importações (%)	IVCR (2007-2010)		Importações (%)	IVCR (2011-2014)	
	2003-2006	Brasil	Estados Unidos	2007-2010	Brasil	Estados Unidos	2011-2014	Brasil	Estados Unidos
0	4,21	3,62	1,06	3,95	3,82	1,16	3,97	3,70	1,13
1	0,29	1,77	0,67	0,27	2,01	0,56	0,28	1,65	0,56
2	3,51	5,13	1,46	2,83	5,92	1,61	2,26	6,81	1,40
3	17,90	0,52	0,23	17,52	0,65	0,37	18,82	0,62	0,60
4	0,33	3,55	0,59	0,42	2,19	0,62	0,44	1,50	0,45
5	20,14	0,60	1,25	19,02	0,60	1,31	18,98	0,55	1,23
6	10,46	1,34	0,70	11,68	1,06	0,70	10,95	0,87	0,73
7	37,15	0,64	1,25	36,62	0,55	1,14	37,79	0,48	1,01
8	6,01	0,37	0,99	6,30	0,26	0,98	6,50	0,17	0,87
9	3,01	0,54	0,99	1,39	0,49	1,51	7,57	0,66	2,32

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração do autor.

Pelo lado das importações, como mostra a tabela 12B, no período 2011-2014, os principais produtos importados do mundo pelo Brasil por ordem de classificação foram: *i*) o capítulo 7, com participação de 37,79% (entre 2003-2006 sua participação era de 37,15%); *ii*) o capítulo 5, com participação de 18,98% (a porcentagem era de 20,14% no período 2003-2006); *iii*) o capítulo 3, com participação de 18,82% (17,90% entre 2003 e 2006); e *iv*) o capítulo 6 com uma porcentagem de 10,95%, indicador muito parecido com o período 2003-2006. Somados esses quatro principais capítulos dos produtos que o Brasil importa do mundo entre 2011 e 2014, temos um valor total de 86,55%. Quando comparamos esse indicador com as importações intersetoriais do Brasil em relação aos Estados Unidos (tabela 11B), verificamos que há uma convergência maior quando comparamos com a dinâmica do comércio pela dimensão das exportações do Brasil para o mundo e para os Estados Unidos. Os principais capítulos que representam as importações do Brasil dos Estados Unidos o período 2011-2014 são: *i*) capítulo 7, com participação de 32,64%; *ii*) capítulo 5, com uma porcentagem de 22,20%; e *iii*) o capítulo 3, com participação de 15,95%. O somatório

dessas participações dos principais produtos que o Brasil importa dos Estados Unidos é de 70,79%, indicador elevado apontando para a concentração das importações do Brasil em relação aos Estados Unidos, assim como acontece em relação as importações do Brasil do mundo e com os mesmos produtos.

Em síntese, os indicadores de vantagem comparativa revelada, de padrão inter-setorial de comércio entre Brasil e Estados Unidos e as exportações e importações do Brasil para o mundo mostram que:

- dos cinco principais produtos exportados por capítulo, o Brasil apresenta vantagem comparativa revelada maior em produtos de baixa intensidade tecnológica, como em materiais em bruto, não comestíveis, exceto combustíveis (capítulo 2), alimentos e animais vivos (capítulo 0), óleos animais e vegetais, gorduras e ceras (capítulo 4), e bebidas e tabaco (capítulo 1);
- quando analisado o padrão inter-setorial das exportações e importações entre Brasil e Estados Unidos, há uma maior dissociação do que convergência entre as vantagens comparativas reveladas do Brasil em relação ao padrão inter-setorial do comércio bilateral com os Estados Unidos, ou seja, o Brasil consegue exportar para os Estados Unidos produtos mais intensivos em tecnologia, embora exporte também para os Estados Unidos produtos com baixa intensidade tecnológica e que são relevantes na pauta exportadora do Brasil para os Estados Unidos. Por seu turno, os Estados Unidos apresentou uma convergência maior entre os índices de vantagem comparativa revelada e o padrão inter-setorial do comércio bilateral;
- ao analisarmos as exportações do Brasil para o mundo e comparar com suas exportações para os Estados Unidos, a pauta exportadora brasileira para o mundo está mais associada com os produtos que ele apresenta vantagem comparativa revelada, ao contrário do que acontece com o comércio inter-setorial entre Brasil e Estados Unidos. Ou seja, para o mundo, o Brasil tem uma maior concentração de exportações em produtos de baixa intensidade tecnológica quando comparada com as exportações dos produtos para os Estados Unidos; e
- em relação ao que o Brasil importa do mundo e o que o Brasil importa dos Estados Unidos, verificou-se que há uma convergência maior quando comparamos com a dinâmica do comércio pela dimensão das exportações do Brasil para o mundo e para os Estados Unidos.

Outro indicador relevante a ser analisado é a possibilidade do comércio intras-setorial entre Brasil e Estados Unidos, mesmo considerando que existem diferenças entre

os produtos que ambos os países apresentam vantagens comparativas reveladas. Uma forma de examinar tal dimensão é por meio do índice de Grubel-Lloyd, que mede a proporção de comércio intrassetorial em cada fluxo comercial bilateral. O índice é dado pela fórmula a seguir.

$$IGL_{jk} = 1 - \sum_i \frac{|X_{ijk} - M_{ijk}|}{(X_{ijk} + M_{ijk})} \quad (4)$$

Em que X_{ijk} representa as exportações de produtos do setor i do país j para o país k e M_{ijk} denota as importações de produtos do setor i do país j provenientes do país k . O índice varia entre 0 e 1, e quanto maior o índice, maior a participação de transações intrassetoriais no total.

TABELA 13
Índice de Grubel-Lloyd do comércio intrassetorial
13A – Brasil-Estados Unidos

País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Brasil	Estados Unidos	0,59	0,63	0,58

13B – Estados Unidos-Brasil				
País	País	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Estados Unidos	Brasil	0,58	0,48	0,57

Fonte: UNComtrade. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração dos autores.

De acordo com os indicadores das tabelas 13A e 13B, os índices do comércio intrassetorial entre Brasil e Estados Unidos e Estados Unidos e Brasil são consideráveis. Observando os dados do período 2011-2014, as transações intersetoriais são de aproximadamente 58%. Entretanto, é importante considerar que o índice aumentou na relação de comércio intrassetorial do Brasil com os Estados Unidos entre 2007 e 2010 e depois caiu no período 2011-2014. Por sua vez, o índice do comércio intrassetorial dos Estados Unidos com o Brasil apresentou uma queda entre 2007-2010 e depois se recuperou entre 2011 e 2014. Esse comportamento aponta para o fato de que, mesmo com a política externa do governo brasileiro de busca de maior diversificação de mercados e redução de dependência em relação ao mercado dos Estados Unidos, há uma tendência de continuidade do padrão de comércio intrassetorial entre o Brasil e os Estados Unidos. Além do mais, esse indicador aponta para o fato de que, caso haja uma política externa no sentido de maior aproximação entre os dois países, há possibilidades de aumentar a integração produtiva entre os dois países, particularmente nos produtos que ambos os países apresentam vantagens comparativas reveladas e tem relevância em suas pautas exportadoras.

4 CONCLUSÃO

A economia mundial passou por grandes transformações entre o fim do século XX e início do século XXI, com os países centrais perdendo dinamismo de crescimento e preponderância no comércio internacional. Simultaneamente, houve uma reestruturação dos eixos do desenvolvimento mundial com países como a Índia, Rússia, África do Sul, China e Brasil tendo maior relevância na economia internacional.

A esse processo de transformação acompanhou-se uma nova orientação da política externa brasileira, particularmente entre 2000 e 2014, com o governo Lula adotando os princípios de autonomia e universalismo, partindo da ideia de que era necessário reduzir o papel dos Estados Unidos nas relações comerciais com o Brasil e promover um amadurecimento e adensamento da agenda por meio da retomada da cooperação Sul-Sul, diversificando suas relações com outros países fora do eixo do mercado europeu e norte-americano. Na verdade, o objetivo era abandonar as posições vistas como subordinadas e de alinhamento dos anos 1990, principalmente com os Estados Unidos, recuperando uma visão autônoma e um projeto de desenvolvimento, consolidando a ideia de que o país deveria desempenhar no mundo um papel de maior protagonismo no cenário mundial.

Durante o governo Dilma, houve dois momentos: no primeiro havia indícios de uma nova estratégia na política externa brasileira, com a tentativa de uma reaproximação com os Estados Unidos cuja finalidade era de aprofundar as relações comerciais e políticas entre os dois países, mas ainda mantendo a lógica de fortalecer os laços com os países do BRICS e de outras regiões. No entanto, após o caso de Edward Snowden, o governo Dilma começou a adotar uma nova postura de política externa de maior distanciamento dos Estados Unidos.

A evolução da política de relações diplomáticas durante essa fase foi apresentada como mecanismos de contextualização para oferecer subsídios para a análise do fluxo de comércio entre os dois países, com o objetivo de propiciar elementos para a construção de hipóteses e especulações, por exemplo, indagar se em algum momento a política internacional do Brasil no período pode ter influenciado ou não as relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos.

Do ponto de vista dos indicadores do comércio bilateral entre Estados Unidos e Brasil, ficou claro que ao longo do século XXI os Estados Unidos perderam relevância

como país de destino das exportações e origem das importações brasileiras. Além do mais, observou-se um processo de perda de espaço dos produtos manufaturados e o crescimento da participação dos produtos básicos nas relações entre os dois países, o que parece apontar para uma mudança estrutural na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos, pois entre os anos 2000 e 2014 a queda da participação dos produtos manufaturados e o ganho de espaço dos produtos básicos apresenta uma trajetória contínua. É preciso destacar que essa mudança na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos esteve associada a uma transformação da inserção externa do Brasil no comércio internacional a partir dos anos 1990, quando a pauta exportadora brasileira passou a ser dominada por produtos básicos e de baixo grau de elaboração em detrimento da participação de produtos mais intensivos em tecnologia. Portanto, a mudança na pauta exportadora do Brasil com os Estados Unidos não pode ser vista como algo isolado do ponto de vista de comércio bilateral, mas sim em um processo de uma mudança estrutural da inserção externa brasileira no comércio mundial.

A importância relativa do comércio bilateral das exportações e das importações dos Estados Unidos para o Brasil converge com os resultados da importância relativa das exportações dos Estados Unidos para o Brasil, mostrando pouca relevância. No entanto, quando se analisa a importância relativa do comércio bilateral do ponto de vista das importações do Brasil para os Estados Unidos, o índice é bem mais relevante, mostrando uma importância do mercado norte-americano para o Brasil.

Os índices de intensidade de comércio para as exportações e importações também apresentaram reduções. Este resultado abre a possibilidade de especular se teria sido reflexo da estratégia da política externa brasileira no século XXI e que, mesmo com o governo de Dilma tentando retomar as relações com os Estados Unidos, os efeitos ainda não seriam visíveis do ponto de vista do comércio. Ou também pode ser considerado resultado da transformação estrutural da forma de inserção externa da economia brasileira, como já apontado anteriormente.

O índice de concentração do comércio mostrou que há um elevado nível de concentração das exportações brasileiras para os Estados Unidos em um número pequeno de produtos. Por seu turno, os Estados Unidos apresentam um índice de concentração menor e com tendência de redução dessa concentração, mostrando que as exportações dos Estados Unidos têm uma pauta mais diversificada e uma tendência de maior diversificação.

Os indicadores de vantagem comparativa revelada, de padrão intersetorial de comércio entre Brasil e Estados Unidos e as exportações e importações do Brasil para o mundo mostram que o Brasil apresenta vantagem comparativa revelada maior em produtos de baixa intensidade tecnológica. Quando analisado o padrão intersetorial das exportações e importações entre Brasil e Estados Unidos, há uma maior dissociação do que convergência entre as vantagens comparativas reveladas do Brasil em relação ao padrão intersetorial do comércio bilateral com os Estados Unidos, com o Brasil exportando para os Estados Unidos produtos mais intensivos em tecnologia, embora exporte também para os Estados Unidos produtos com baixa intensidade tecnológica e que são relevantes na pauta exportadora do Brasil para os Estados Unidos. Por sua vez, os Estados Unidos apresentaram uma convergência maior entre os índices de vantagem comparativa revelada e o padrão intersetorial do comércio bilateral,

Ao analisarmos as exportações do Brasil para o mundo e comparar com suas exportações para os Estados Unidos, a pauta exportadora brasileira para o mundo está mais associada com os produtos que ele apresenta vantagem comparativa revelada, ao contrário do que acontece com o comércio intersetorial entre Brasil e Estados Unidos, isto é, enquanto para o mundo o Brasil apresenta uma maior concentração de exportações em produtos de baixa intensidade tecnológica, as exportações do Brasil para os Estados Unidos há uma participação maior de produtos com maior valor agregado.

Em relação ao que o Brasil importa do mundo e o que o Brasil importa dos Estados Unidos, observou-se que há uma convergência maior quando comparamos com a dinâmica do comércio pela dimensão das exportações do Brasil para o mundo e para os Estados Unidos, pois os principais produtos importados do mundo pelo Brasil por ordem de classificação foram produtos considerados mais intensivos em tecnologia e o que o Brasil importa dos Estados Unidos também foram os mesmos produtos.

O indicador de possibilidade de comércio intrassetorial acima de 50% também pode ser considerado relevante, apontando para possibilidade de ampliação de integração produtiva entre os dois países.

A partir da análise da evolução da política externa brasileira e do fluxo comercial entre as duas nações, considera-se que o grande equívoco na orientação da política externa brasileira nos últimos anos é ser pautada em uma redução simplista de ali-

nhamento ou não alinhamento aos Estados Unidos. Uma política externa que tenha como premissa o fortalecimento do comércio exterior deve ser vista como uma política pública, e esta sofre influências diretas do processo de democratização do Estado e das relações entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, do ponto de vista teórico, uma concepção mais pluralista do interesse nacional não mais permite um país adotar as premissas do realismo clássico, que reifica a noção de interesse nacional com base em um ator estatal monolítico e racional em contraposição a possíveis impérios mundiais. Do ponto de vista empírico, as agendas da política externa passam a envolver mais atores e temas, trazendo implicações em termos de controles democráticos e demandas de transparência, ou seja, exige uma reflexão mais plural do cenário mundial considerando as transformações constantes pelas quais passa a economia mundial. Nesse sentido, considerando o cenário do ponto de vista das transformações no século XXI, é fundamental que a política externa brasileira tenha como objetivo entender a dinâmica dos países que se inserem na economia mundial como possíveis mercados importantes para os produtos brasileiros e, simultaneamente, levando em consideração a manutenção de mercados mais tradicionais, como os dos países europeus e o norte-americano. Isso se torna mais fundamental ainda quando o comércio mundial é analisado sob a perspectiva das cadeias globais de valor, onde a estratégia das empresas é fragmentar seus processos de produção e alocar suas atividades produtivas em vários países e regiões, formando com isso cadeias globais de valores que recriam a divisão internacional do trabalho na economia mundial.

REFERÊNCIAS

ACORDOS entre Brasil e Estados Unidos estimularão exportações e investimentos, avalia CNI. **Agência de notícias CNI**, 19 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2RzRRFv>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BALASSA, B. **Trade liberalization and revealed comparative advantage**. Washington, D.C.: World Bank, 1965.

MILANI, C. R. S. **A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira**. Brasília: Ipea, 2011. (Boletim de Economia e Política Internacional, n. 6).

MIRANDA, J. C. **A abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 829).

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

ROMILDO, J. Monteiro negocia em Washington aumento das exportações brasileiras para Estados Unidos. **Agência Brasil**, 31 mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2TxVWHw>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

VIGEVANI, T. **Relações Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Cepal; Ipea, 2011. (Texto para Discussão Cepal-Ipea, n. 30).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765

