# Orbis

## Boletim do LEPEB-UFF




VOL. 4

JANEIRO-DEZEMBRO/2026

ISSN: 2965-2235

Orbis
Boletim do
LEPEB-UFF

Vol. 4 - Janeiro-Dezembro/2026

# Comércio Exterior e Segurança Internacional: Vulnerabilidades Estratégicas e Implicações para o Brasil

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.23349127

*Maria Julia Maluf Novaes Franco**

A crescente centralidade de sanções econômicas, controles de exportação, restrições tecnológicas e disputas por cadeias globais de suprimentos recolocou as relações econômicas no centro da análise estratégica. A interdependência econômica, anteriormente associada sobretudo à cooperação e à eficiência, passou a ser examinada também sob a perspectiva de seus riscos e possibilidades de utilização como instrumento de poder. Estudos recentes demonstram que tensões geopolíticas vêm acompanhadas de alterações nos fluxos de comércio e investimento e de políticas destinadas a aumentar a resiliência das cadeias produtivas.

Essa transformação não significa que comércio exterior seja, por definição, uma questão de segurança. A interdependência pode produzir ganhos econômicos, eficiência, inovação e diversificação de oportunidades. O problema estratégico aparece quando uma dependência externa combina assimetria de poder, concentração, criticidade e baixa capacidade de substituição, criando possibilidades de pressão, restrição ou interrupção de fluxos essenciais.

Nesse contexto, a questão central deste artigo é: em quais condições uma dependência comercial pode transformar-se em vulnerabilidade estratégica para o Estado brasileiro?

O argumento proposto é que dependência, vulnerabilidade, ameaça e securitização não são categorias equivalentes. Uma relação comercial somente adquire maior significado estratégico quando características materiais da dependência interagem com a possibilidade de que determinado fluxo seja restringido, manipulado ou interrompido com efeitos relevantes sobre capacidades econômicas, políticas ou estratégicas do Estado.

O artigo articula contribuições clássicas e contemporâneas das Relações Internacionais, da Economia Política Internacional e dos Estudos de Segurança. Para aproximar o argumento da realidade brasileira, utiliza-se o setor de fertilizantes como caso ilustrativo. O objetivo não é demonstrar que a dependência de fertilizantes constitua, por si só, uma ameaça à segurança nacional, mas mostrar como uma estrutura de comércio pode ser examinada segundo critérios de criticidade, concentração, substituibilidade e possibilidade de coerção.

## Fundamentação Teórica: Interdependência e Poder

A tradição realista das Relações Internacionais enfatiza que os Estados atuam em um sistema internacional caracterizado pela ausência de uma autoridade central superior. Waltz (1979)

chama atenção para a estrutura anárquica e para a preocupação dos Estados com sobrevivência e capacidades relativas. Gilpin (1987), ao aproximar economia e poder, demonstra que as relações econômicas internacionais não podem ser totalmente separadas da distribuição de poder no sistema internacional.

A perspectiva da interdependência complexa introduz uma dimensão complementar. Keohane e Nye (2012) demonstram que as relações internacionais contemporâneas são caracterizadas por múltiplos canais de interação e por diferentes formas de dependência. Entretanto, interdependência não significa necessariamente simetria. Quando os custos de interrupção são distribuídos de maneira desigual, o ator menos dependente pode adquirir maior poder de barganha.

A contribuição de Susan Strange (1996) amplia essa compreensão ao demonstrar que o poder internacional também se manifesta por meio de estruturas econômicas relacionadas à produção, às finanças e ao conhecimento. Dessa perspectiva, a capacidade de influência não depende exclusivamente da força militar ou do território, podendo decorrer da posição ocupada por determinados Estados ou atores nas estruturas econômicas internacionais.

Nos Estudos de Segurança, Buzan, Wæver e de Wilde (1998) contribuem para distinguir uma condição material de vulnerabilidade de sua transformação política em questão de segurança. Essa distinção é fundamental para evitar que toda dependência econômica seja automaticamente interpretada como ameaça existencial.

Farrell e Newman (2019) avançam essa discussão ao demonstrar que posições centrais em redes econômicas globais podem gerar capacidade de coerção. A noção de *weaponized interdependence* tornou-se particularmente relevante diante da utilização de sanções, controles tecnológicos e restrições de exportação.

A literatura mais recente amplia esse debate. Cha (2023) examina a resiliência coletiva diante da utilização coercitiva das relações econômicas. Clayton, Maggiori e Schreger (2024/2025) analisam os custos e dilemas associados à coerção econômica e à fragmentação. Bown (2025) demonstra a crescente importância das restrições de exportação para a agenda de segurança econômica. Kauppila, Sinkkonen e Söderström (2025), por sua vez, discutem os desafios enfrentados por Estados pequenos e médios na administração de interdependências econômicas.

A literatura contemporânea, portanto, não sustenta simplesmente que interdependência seja positiva ou negativa. O ponto central é compreender quando e por que determinada estrutura de interdependência produz vulnerabilidade ou capacidade de influência.

**Vulnerabilidade Estratégica: uma Proposta Analítica**

A definição adotada permite separar conceitos que frequentemente aparecem associados, mas que possuem significados distintos. Dependência corresponde à existência de uma relação de necessidade ou exposição a determinado recurso, mercado ou fluxo externo. Vulnerabilidade refere-se à capacidade limitada de absorver ou compensar uma alteração nessa relação. A ameaça pressupõe a possibilidade identificável de dano relevante. Securitização, por sua vez, diz respeito à transformação política de determinado assunto em uma questão de segurança, acompanhada de uma justificativa para medidas consideradas excepcionais. Com base nessa distinção, o artigo propõe quatro dimensões para a análise de vulnerabilidades comerciais com possível relevância estratégica:

A primeira dimensão é a criticidade, entendida como a importância de determinado bem ou serviço para atividades cuja interrupção poderia produzir consequências significativas. Alimentação, energia, saúde, infraestrutura, tecnologia e defesa constituem exemplos de setores nos quais a criticidade pode assumir maior peso. A dependência descreve uma relação de necessidade ou exposição a determinado fluxo externo. A vulnerabilidade diz respeito à dificuldade de absorver ou compensar uma interrupção dessa relação. A ameaça pressupõe a existência ou possibilidade identificável de dano relevante. Já a securitização corresponde ao processo político pelo qual determinado tema é apresentado como questão de segurança e tratado mediante medidas extraordinárias. Para operacionalizar a vulnerabilidade estratégica, quatro dimensões são particularmente relevantes:

A segunda dimensão é a concentração, que expressa o grau de dependência em relação a um número reduzido de fornecedores, países ou rotas de abastecimento. Essa dimensão não se limita à participação percentual de cada origem nas importações, pois também envolve a possibilidade de que diferentes fornecedores estejam submetidos a condições políticas, econômicas ou logísticas semelhantes. Uma estrutura aparentemente diversificada pode continuar vulnerável quando as alternativas disponíveis dependem das mesmas rotas, tecnologias, insumos intermediários ou centros de distribuição. Assim, a concentração deve ser examinada tanto em termos comerciais quanto geográficos e logísticos.

A terceira dimensão é a substituibilidade, entendida como a capacidade de substituir rapidamente um fornecedor, produto ou rota sem comprometer de maneira significativa o funcionamento do setor afetado. A existência formal de alternativas não significa, necessariamente, que elas sejam imediatamente utilizáveis. Custos de adaptação, exigências técnicas, diferenças de qualidade, limitações de infraestrutura, contratos previamente estabelecidos e necessidade de certificação podem reduzir a efetividade dessas opções. Por

essa razão, a análise deve distinguir entre alternativas potenciais, disponíveis no mercado e efetivamente acessíveis em situações de crise.

A quarta dimensão é a exposição à interrupção ou à coerção, relacionada à possibilidade de que fatores externos alterem, restrinjam ou interrompam o fluxo considerado relevante. Essa exposição pode decorrer de conflitos, sanções, controles de exportação, instabilidade política, disputas comerciais, acidentes, crises logísticas ou decisões deliberadas de fornecedores. A vulnerabilidade tende a ser maior quando o Estado possui pouca capacidade de antecipar, absorver ou compensar os efeitos dessas perturbações. Nesse sentido, não basta identificar a possibilidade abstrata de interrupção; é necessário avaliar a probabilidade de ocorrência, a duração esperada, os mecanismos de transmissão e a capacidade de resposta disponível.

Essas quatro dimensões devem ser analisadas de forma integrada. Um bem pode ser altamente crítico, mas apresentar baixa vulnerabilidade caso existam fornecedores diversificados, estoques adequados e alternativas tecnológicas acessíveis. Da mesma forma, uma importação concentrada pode não representar risco estratégico quando o produto possui baixa importância sistêmica ou pode ser substituído rapidamente. A vulnerabilidade estratégica resulta, portanto, da combinação entre criticidade, concentração, baixa substituibilidade e exposição a interrupções ou mecanismos de coerção.

A análise também deve considerar a capacidade estatal de resposta. Estoques reguladores, produção doméstica, acordos de fornecimento, infraestrutura logística, instrumentos financeiros e coordenação entre órgãos públicos podem reduzir os efeitos de uma dependência externa. Por outro lado, limitações institucionais, ausência de planejamento, baixa capacidade de monitoramento e demora na mobilização de alternativas podem ampliar a exposição mesmo quando os indicadores comerciais não parecem excepcionalmente elevados.

Desse modo, a vulnerabilidade estratégica não constitui uma característica fixa de determinado setor ou relação comercial. Ela pode variar conforme as condições do mercado internacional, as decisões dos fornecedores, a disponibilidade de rotas alternativas, a evolução tecnológica e a capacidade de planejamento do Estado. O conceito deve ser utilizado, portanto, como instrumento de diagnóstico e priorização, e não como justificativa automática para políticas de autossuficiência ou para a interrupção de relações econômicas internacionais.

**O Brasil e o Caso dos Fertilizantes**

O Brasil oferece um caso particularmente relevante para a análise porque sua estrutura produtiva apresenta dependências externas em determinados insumos fundamentais para setores economicamente estratégicos.

Entre esses insumos encontram-se os fertilizantes. Em 2025, as importações brasileiras de adubos ou fertilizantes químicos alcançaram aproximadamente US$ 15,46 bilhões, representando cerca de 5,5% do valor total das importações brasileiras. O dado demonstra a importância econômica do setor, mas, isoladamente, não permite concluir pela existência de vulnerabilidade estratégica.

A análise torna-se mais significativa quando se considera a origem das importações. Segundo dados oficiais, as principais origens dos fertilizantes brasileiros em 2025 incluíram Rússia, China, Canadá, Marrocos e Nigéria. A distribuição varia de acordo com o tipo de fertilizante, revelando concentrações específicas por produto e fornecedor.

Nos fertilizantes nitrogenados, por exemplo, a China apresentou participação relevante nas importações brasileiras. Nos fertilizantes potássicos, Rússia e Canadá ocuparam posições importantes. Nos fosfatados, Marrocos e Rússia também apresentaram participação significativa.

Esses dados demonstram precisamente por que a análise de vulnerabilidade não pode ser reduzida à pergunta sobre qual país é o maior fornecedor do Brasil.

O Brasil não depende de um único Estado para todos os fertilizantes e, portanto, não se trata de uma dependência absoluta. Contudo, existem concentrações específicas por produto e origem, enquanto a substituição de fornecedores pode ser afetada por preços internacionais, logística, capacidade produtiva, disponibilidade de infraestrutura e choques geopolíticos.

O caso dos fertilizantes apresenta, assim, uma combinação de fatores que justifica monitoramento estratégico: elevada criticidade para a produção agrícola, dependência de oferta externa, concentração parcial de fornecedores e possibilidade de alterações abruptas nas condições internacionais de fornecimento.

Entretanto, seria metodologicamente incorreto transformar essa exposição em uma conclusão automática de ameaça à segurança nacional. O caso demonstra uma vulnerabilidade potencial e setorial, cuja magnitude precisa ser avaliada segundo a capacidade de substituição, os estoques disponíveis, a diversificação das origens e a capacidade de resposta do Estado e do setor privado.

Essa distinção é central para o argumento deste artigo.

O Comex Stat, ao disponibilizar dados por produto, país, valor e quantidade, permite ampliar essa metodologia para outros setores. A combinação dessas informações com indicadores de criticidade e capacidade produtiva nacional pode contribuir para identificar dependências estratégicas de maneira sistemática.

**Implicações para a Política Externa e a Segurança Brasileira**

A análise sugere a necessidade de maior aproximação entre comércio exterior, política externa e planejamento estratégico.

Essa aproximação não significa subordinar toda política comercial a uma lógica securitária. Significa incorporar avaliações de risco às decisões relativas a cadeias críticas, infraestrutura, tecnologias sensíveis e concentração de fornecedores. Para um país de dimensão continental e inserção comercial diversificada como o Brasil, três estratégias merecem atenção.

A diversificação de parceiros e rotas comerciais, reduzindo concentrações excessivas e ampliando alternativas de fornecimento; O fortalecimento seletivo de capacidades produtivas nacionais em setores cuja interrupção externa poderia gerar consequências relevantes; E a criação de mecanismos permanentes de monitoramento de dependências estratégicas, utilizando dados de comércio exterior combinados com informações sobre criticidade, capacidade produtiva, estoques e substituibilidade. Nenhuma dessas estratégias exige o abandono da integração econômica internacional. Ao contrário, a autonomia estratégica pode ser compreendida como a capacidade de preservar alternativas de decisão diante de mudanças no ambiente externo. Nesse sentido, a diversificação de parceiros pode ser tão importante quanto a produção doméstica.

A política externa possui papel relevante nesse processo. Relações diplomáticas, acordos comerciais, cooperação tecnológica e participação em mecanismos multilaterais podem ampliar o número de alternativas disponíveis ao país.

Essa perspectiva também evita uma concepção excessivamente defensiva da segurança econômica. A finalidade não é eliminar a interdependência, mas impedir que dependências excessivamente concentradas reduzam a capacidade de escolha do Estado em situações de crise.

**Conclusão**

Comércio exterior e segurança internacional constituem dimensões distintas, mas podem convergir quando relações de interdependência produzem vulnerabilidades capazes de afetar a autonomia estatal.

A análise desenvolvida demonstrou que a existência de dependência comercial não é suficiente para caracterizar uma questão de segurança. A vulnerabilidade estratégica emerge da interação entre criticidade, concentração, baixa substituibilidade e possibilidade de interrupção ou coerção.

O caso brasileiro dos fertilizantes ilustra a utilidade dessa abordagem. Os dados oficiais demonstram valores expressivos de importação e concentrações relevantes por produto e origem.

Ao mesmo tempo, a existência de múltiplos fornecedores impede uma interpretação simplista de dependência absoluta.

O exemplo reforça a necessidade de avaliações setoriais e quantitativas, em vez de generalizações sobre o comércio exterior brasileiro.

A principal contribuição deste artigo é propor uma ponte operacional entre Economia Política Internacional e Estudos de Segurança. Essa ponte permite analisar o comércio exterior não apenas como instrumento de crescimento econômico, mas também como componente da resiliência e da autonomia estratégica do Estado.

Para o Brasil, a questão não consiste em escolher entre integração internacional e segurança econômica. O desafio consiste em administrar a interdependência de maneira que os benefícios da integração sejam preservados sem permitir que dependências críticas e excessivamente concentradas se transformem em restrições à capacidade de decisão nacional.

A incorporação sistemática dessa perspectiva ao planejamento estratégico brasileiro pode contribuir para políticas de diversificação, resiliência produtiva, cooperação internacional e proteção de interesses estratégicos, sem pressupor autarquia econômica.

**Referências**

BOWN, Chad P. How export restrictions threaten economic security. **Journal of International Economic Law**, v. 28, n. 2, p. 278-292, 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Brazil Fertilizers Outlook**. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Internacionais, 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Resultados do comércio exterior brasileiro: dados consolidados**. Brasília, DF: MDIC, 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Stat: estatísticas oficiais do comércio exterior**. Brasília, DF: MDIC, 2026.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CHA, Victor D. Collective resilience: deterring China's weaponization of economic interdependence. **International Security**, v. 48, n. 1, p. 91-124, 2023.

CLAYTON, Christopher; MAGGIORI, Matteo; SCHREGER, Jesse. **A theory of economic coercion and fragmentation.** Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2024/2025. (NBER Working Paper, n. 33309).

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOPINATH, Gita et al. Changing global linkages: a new Cold War**? Journal of International Economics**, v. 153, 104042, 2025.

KAUPPILA, Liisa; SINKKONEN, Elina; SÖDERSTRÖM, Ines. Rethinking interdependencies: ideal-typical worldviews on small and medium powers' economic security. **Cooperation and Conflict**, 2025.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4. ed. Boston: Longman, 2012.

STRANGE, Susan. **The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

* Graduada em Relações Internacionais (UNAERP), Intercambista Acadêmica na Bishop's University (Canadá) E-mail: majumalufnovaes@gmail.com