

PERCURSO INCOMPLETO

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL

RENATO BAUMANN



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PERCURSO INCOMPLETO

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL

RENATO BAUMANN



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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

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

PERCURSO INCOMPLETO

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL

RENATO BAUMANN



ipea

Rio de Janeiro, 2023

B347p Baumann, Renato

Percurso incompleto : a política econômica externa do Brasil / Renato Baumann. – Rio de Janeiro : IPEA, 2023.

311 p. : il. graf.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-059-2

1. Política Econômica. 2. Política Exterior. 3. Análise Econômica.
4. Política de Comércio Exterior. 5. Brasil. I. Título. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

BAUMANN, Renato. **Percurso incompleto**: a política econômica externa do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. il. color. ISBN: 978-65-5635-059-2. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592>.

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

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 do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES	9
CAPÍTULO 1	
A GLOBALIZAÇÃO À DISTÂNCIA	29
CAPÍTULO 2	
PERDENDO FÔLEGO NO GRUPO DOS EMERGENTES	67
CAPÍTULO 3	
VIESES DA POLÍTICA COMERCIAL	93
CAPÍTULO 4	
OS ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL	121
CAPÍTULO 5	
A ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS	147
CAPÍTULO 6	
O TEMA DOS ACORDOS DE INVESTIMENTO	173
CAPÍTULO 7	
CADEIA GLOBAL DE VALOR É CONSEQUÊNCIA, NÃO OBJETIVO	199
CAPÍTULO 8	
O DESAFIO DO ALINHAMENTO EXTERNO	223
CAPÍTULO 9	
O TEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	257
Coautoria com Rafael Schleicher	
CAPÍTULO 10	
O PERCURSO INCOMPLETO	279
REFERÊNCIAS	299

APRESENTAÇÃO

A economia brasileira é grande e diversificada o suficiente para que seu processo de inserção internacional tenha múltiplas faces. Ela se destaca no comércio de alguns produtos, como alimentos e matérias-primas minerais, obtendo sistemáticos superávits comerciais. Além disso, é um dos principais destinos dos investimentos diretos, tem diversas iniciativas no tocante à cooperação internacional para o desenvolvimento, participa de agrupamentos de países com potencial de influenciar a governança global, e o país tem tido sistematicamente voz ativa nos debates em fóruns multilaterais.

Essas características não têm sido suficientes, no entanto, para que o país consiga reduzir a distância econômica em relação às principais economias (razão de ser do processo de desenvolvimento econômico e social), e tampouco manter sua posição no conjunto de economias emergentes, o que é particularmente preocupante. As razões para tanto são múltiplas e compreendem questões de política interna e externa. É impossível abranger todos os aspectos envolvidos.

Este livro procura contribuir para o debate com relação à política econômica externa do país analisando diversos temas envolvidos, mas sem a pretensão de esgotar o tema. Como o próprio nome da obra indica, o argumento central é que tem sido percorrido um longo e diversificado caminho, em termos de disponibilidade e diversidade de políticas variadas de promoção da inserção internacional do país, mas, como os indicadores comparativos com outras economias mostram, isso tem sido feito, em alguns casos, de maneira insuficiente, às vezes pouco constante, e sem que seja claro o conjunto de políticas.

Os aspectos discutidos aqui compreendem a análise comparada de diversos indicadores do desempenho brasileiro em relação a outras economias, e é mostrado que esse desempenho mais débil não é fruto de falta de recursos internos ou outras limitações típicas de economias menos desenvolvidas, mas de distorções no processo alocativo dos recursos e de sinalização clara do conjunto de políticas em relação à inserção externa da economia.

A análise percorre a experiência das últimas décadas com política comercial externa e os acordos de preferências comerciais firmados pelo país. Da mesma forma, é discutida a política de atração de investimentos externos, bem como os acordos de promoção desses fluxos de recursos.

Uma dimensão adicional considerada é a limitada participação brasileira em cadeias globais de valor. A participação nesses processos de produção fatiada entre países tem sido frequentemente apontada como uma fonte de competitividade para diversas economias, e o baixo envolvimento da economia brasileira é por vezes considerado como uma falta de oportunidade para a obtenção dos ganhos potenciais. Sobre esse tema, argumenta-se que a participação nesses processos não é um ato voluntário das autoridades do país; é preciso que sejam criadas condições favoráveis para que haja interesse em produzir elementos que componham algumas cadeias de valor. Desde logo, é enfatizado o baixo empenho do país em criar as condições para se beneficiar de complementaridade produtiva com seus vizinhos, a exemplo do observado em outras regiões.

O Brasil é membro de alguns exercícios de integração, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), mas também de exercícios de âmbito mais amplo, como o bloco Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O principal motivo que levou à criação do BRICS permanece o desejo de influenciar a governança global. Ao mesmo tempo, o país formalizou sua candidatura para membresia plena na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que talvez seja hoje a instituição mais ativa na promoção das boas práticas em conformidade com a governança global existente. O livro discute alguns aspectos da compatibilidade entre essas estratégias de inserção internacional.

O país se destaca, também, entre as economias em desenvolvimento, como importante provedor de cooperação internacional para o desenvolvimento. Essa é uma dimensão menos explorada no discurso oficial, até pelo grau ainda não completo de conhecimento dos valores totais envolvidos. Mas o que se tem mapeado até aqui é revelador de um volume expressivo de recursos públicos empregados nessa atividade.

Este livro contribui para uma visão abrangente de diversos aspectos importantes da política econômica externa, deixando implícita a percepção da necessidade de definição mais claramente identificável de uma estratégia coerente para promover essa inserção.

PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

Um maratonista que só consiga chegar até 30 km certamente ficará distante do pódio, localizado ao final de 42 km; sequer receberá medalha de participação. Percursos incompletos apenas permitem resultados parciais, portanto, o ideal é estar preparado para toda a jornada.

A participação da economia brasileira no cenário internacional sugere uma leitura desse tipo. Muito se avançou ao longo do tempo em termos de preparação para esse desafio. Por exemplo, a geração de superávits comerciais reflete, em grande medida, a competitividade do agronegócio, e o Brasil é um dos principais destinos dos investimentos diretos. No entanto, a economia permanece isolada quanto a importações, e as vendas externas de alguns setores se ressentem da inexistência de acordos preferenciais com as principais economias.

O baixo perfil externo da economia a distingue não apenas das economias de alta renda, mas também de diversas outras emergentes, e o Brasil tem se afastado desses dois grupos de países, com relação ao desenvolvimento econômico. Há um custo social, tanto no presente quanto nas perspectivas de futuro.

A economia brasileira é uma das maiores do planeta, mas sua presença nos mercados internacionais é – exceto para alguns produtos específicos – bem mais limitada que se poderia esperar, e não por falta de recomendações de medidas de política.

Este livro trata de algumas características da inserção internacional do Brasil. O ponto de partida é quanto a economia brasileira tem se aproximado ou distanciado de outras economias, em termos de desempenho comparado, e a partir daí se discutem diversos aspectos da política econômica nacional relacionada com essa inserção.

Quando se pensa em desenvolvimento econômico logo vem a ideia de que esse é um processo que envolve mudanças estruturais na sociedade, aumenta o nível de bem-estar social (por meio da geração de oportunidades de trabalho, elevação do nível médio de renda e melhora na sua repartição), amplia a capacidade técnica dos processos produtivos e, assim, possibilita reduzir a distância econômica em relação a outras economias, de renda mais elevada. É o que em inglês se chama de *catch-up*, expressão sem uma boa tradução exata, que significa exatamente isso: as economias que se desenvolvem reduzem suas diferenças – para diversos indicadores – das economias mais abastadas.

Olhando em retrospecto, o Brasil não tem tirado nota muito boa nesse quesito: a taxa de crescimento da economia não alcançou 1% em média, entre

2010 e 2021, comparando com mais de 4% em outros emergentes, no mesmo período; a renda permanece altamente concentrada, com índice de Gini (que mede a concentração de renda da população – quanto mais baixo, menor a concentração) acima de 50%; o nível de desemprego permanece elevado, afetando milhões de pessoas; e a participação do país no comércio internacional permanece bastante limitada, e de fato aumentou (em lugar de reduzir) a distância da economia brasileira em relação às economias de renda mais alta e (mais preocupante) às demais economias emergentes, em um movimento inverso ao que se esperaria com desenvolvimento econômico.

As razões para esses resultados compõem uma lista extensa, com fatores determinantes internos e externos, e não é o caso de tentar detalhar.¹ Parte desses determinantes está associada às relações da economia brasileira com o resto do mundo.

O tema da inserção internacional de uma economia é vasto e o número de dimensões que podem ser incluídas nele não é pequeno. Essa expressão provoca de imediato a referência às relações com outros países, à participação em organismos multilaterais e às políticas adotadas para tratar de temas específicos, como questões ambientais, migração, cooperação técnica, desarmamento, assistência humanitária, operações de paz e diversos outros aspectos. É impossível cobrir todos esses assuntos de uma vez.

O foco aqui é a dimensão econômica dessa inserção. No entanto, mesmo concentrando a atenção apenas nas questões econômicas, tampouco existe a pretensão de abordar todas as dimensões envolvidas. Como o leitor verá, são considerados alguns temas importantes, mas cercados de ressalvas, dada a ausência de outros elementos determinantes na análise.

Escrever sobre as condições de inserção internacional de um país é sempre desafiante, uma vez que os elementos – internos e externos – que determinam seu desempenho são múltiplos. Da mesma forma, o objetivo em relação às contas externas é algo que muda com o tempo, com a conjuntura (interna e externa) e com as prioridades das autoridades a cada momento. Fazer um apanhado das principais características dessa inserção internacional durante um período mais longo acrescenta alguns pontos a essa lista de desafios.

No caso da economia brasileira não poderia ser diferente. Ela se destaca em diversos aspectos no cenário internacional, por seu tamanho (tanto de sua geografia quanto de sua população), seu potencial produtivo em alguns setores, sua atratividade para investimentos externos, sua matriz energética limpa e a magnitude da cooperação com outras economias em desenvolvimento, entre outros atributos.

1. O leitor interessado pode consultar Bacha e Bolle (2013), Mendes (2014), Giambiagi *et al.* (2016) e Barbosa (2021).

Em outra dimensão da inserção internacional do país, é frequente se destacar a diplomacia brasileira como habilmente equilibrista, que se caracteriza por enfatizar o cumprimento das normas acordadas, no âmbito multilateral, ao mesmo tempo que preserva boas relações com as demais nações.

Como dito anteriormente, este livro não pretende explorar todas as dimensões envolvidas no processo de inserção internacional. De fato, é pouco provável que se consiga atingir tal objetivo, sendo muitas as variáveis determinantes, tanto internas como no cenário internacional. O propósito é procurar contribuir para uma compreensão das grandes linhas de política econômica externa adotadas no Brasil, em um horizonte temporal razoável, e questionar alguns dos resultados obtidos.

Como em todo país de grandes dimensões, no Brasil a discussão sobre as características da inserção internacional raramente ocupa posição de destaque, uma vez que as questões internas são tão variadas e intensas que concentram a maior parte da atenção nos debates políticos e na produção acadêmica.

Uma economia rica em recursos naturais variados sempre se depara com a multiplicidade dos benefícios que isso possa produzir, mas ao mesmo tempo com alguns custos derivados dessa característica. Ser competitivo na produção de alimentos, por exemplo, é uma sorte, invejada por boa parte dos países, que têm de se esforçar para assegurar esse item essencial a suas populações, frequentemente dependendo das condições para importar.

Ao mesmo tempo, contudo, ser produtor e comerciar predominantemente itens que são transacionados nas bolsas internacionais de mercadorias (produtos conhecidos pela denominação inglesa *commodities*) sujeita as receitas de divisas aos humores do mercado, oscilando entre conjunturas favoráveis – com elevação dos preços desses produtos (e impactos, por exemplo, decorrentes da internalização desses recursos) – e períodos adversos, de queda na demanda externa, o que tem igualmente impactos indesejáveis, de menor disponibilidade de divisas para financiar importações e remessas.

Há uma extensa literatura teórica e empírica que discute se os preços de produtos primários realmente oscilam mais ao longo do tempo que os de outros produtos, e se apresentam tendência à queda no longo prazo, à diferença dos produtos industrializados, como pregavam Hans Singer e Raul Prebisch, nas décadas de 1940 e 1950. Mais recentemente, o barateamento de manufaturas, em paralelo à elevação dos preços de produtos primários, tem comprometido um dos pilares dessa visão.

Direta ou indiretamente, esse entendimento ou alguma variante dele tem estimulado a adoção de políticas comerciais externas centradas em promover a diversificação da pauta exportadora, em uma lógica semelhante à da composição de

carteiras de investimento: quanto mais diversificado o lote de itens, menor o peso das oscilações nos mercados de um produto sobre a rentabilidade do conjunto. No caso das exportações, uma pauta diversificada aumenta as chances de receitas mais estáveis de divisas, sendo grande contribuição ao planejamento da política macroeconômica.

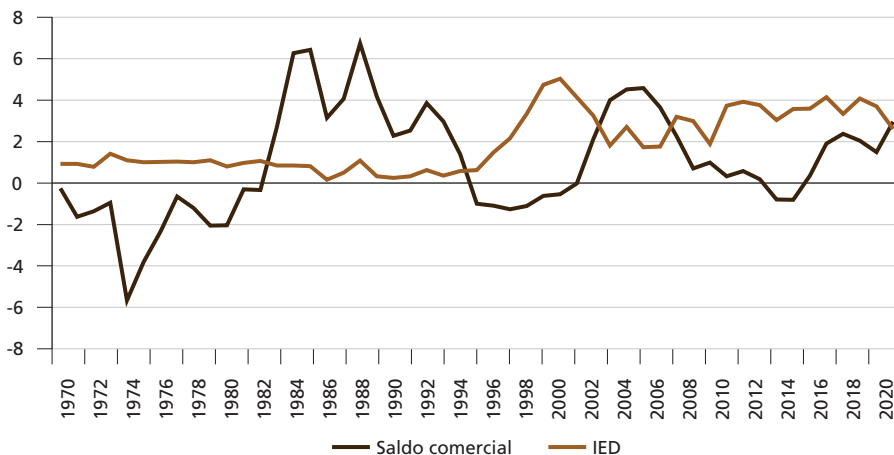
Se uma economia rica em recursos naturais tem um mercado interno de dimensões significativas, pode pretender diversificar sua estrutura produtiva pelo desenvolvimento de um setor industrial, por exemplo. A relação entre o desempenho do setor industrial – inclusive no mercado externo – e o do setor primário (agropecuária, pesca, florestal) alimenta o debate sobre as vantagens comparativas da economia, portanto, sobre a eficiência na alocação de recursos para estimular os setores. Gera, igualmente, discussão acerca da taxa de câmbio real, que pode variar – em momentos de auge das cotações externas dos produtos primários –, prejudicando as exportações do setor industrial – temas familiares a quem acompanha a economia brasileira.

Outra fonte de apreciação da taxa de câmbio que provoca desestímulo às exportações é a entrada de divisas por outros canais, como o de investimentos externos.

Nos capítulos deste livro será argumentado que a economia brasileira apresenta a peculiaridade de ser relativamente aberta a movimentos de capital, mas restrita no que se refere aos fluxos de comércio, sobretudo do lado das importações.

O gráfico 1 ilustra o peso diferenciado entre o influxo de divisas pela via dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e via saldo comercial no produto nacional.

GRÁFICO 1
Saldo comercial e IED, em relação ao PIB (1970-2020)
(Em %)



Fonte: World Development Indicators (WDI)/Banco Mundial.
Obs.: PIB – produto interno bruto.

Nos cinquenta anos considerados no gráfico, a participação do influxo de IEDs no PIB brasileiro foi mais relevante que a participação do saldo comercial em dois terços do período, 33 anos (1970-1982, 1995-2003 e 2007-2020): a inserção internacional tem sido mais intensa no movimento de capital que na parte comercial.

A esse nível de agregação não é possível afirmar que essa constatação seja claramente positiva ou negativa, até porque as duas variáveis não são necessariamente desconexas. Os vínculos entre investimentos externos e comércio de bens são expressivos e provavelmente bidirecionais.

Os recursos externos elevam o volume de capital disponível e podem contribuir para aumentar a produtividade marginal dos investimentos, afetando positivamente a competitividade dos bens e serviços exportados. De modo complementar, maior volume de comércio que estimule a demanda por trabalhadores qualificados pode ser indutor de fluxos adicionais de investimentos.

De modo geral, o ingresso de investimentos diretos tem impacto positivo sobre o crescimento da economia, mas a magnitude dos seus efeitos depende de diversas condições internas, que possam viabilizar o resultado multiplicador positivo da entrada de recursos. Boas condições de infraestrutura (de transporte, comunicações e energia, mas também condições tecnológicas), mão de obra qualificada, estabilidade macroeconômica, pouca burocracia e outras condições são elementos que contribuem para maximizar a propagação interna na economia dos efeitos dos investimentos, assim como para ampliar a atratividade da economia para novos influxos de capital.

Ao mesmo tempo, se o destino dos recursos externos são setores não geradores de divisas (serviços não transacionáveis no mercado externo), isso impõe uma pressão intertemporal: será necessário que os setores de bens comercializáveis gerem divisas suficientes para financiar a remessa de lucros futuros.

A relevância da discussão sobre o formato de inserção internacional é acentuada em um cenário que se caracteriza pelas facilidades criadas, em diversas economias, para as transações comerciais, assim como para a movimentação internacional do capital, com implicações sobre os processos produtivos nacionais.

Desde a década de 1980 o acesso facilitado a insumos, a movimentação mais livre de capital, as facilidades de transporte, a maior capacidade e velocidade no processamento de dados, entre outras características, têm provocado impactos significativos nas transações de diversos tipos, bem como afetado o modo de produção em diversos países, seja pela difusão mais rápida de novas tecnologias, seja pela realocação de plantas produtivas ou outros processos.

Mais recentemente, os progressos na transmissão de informações pela internet têm estimulado novas dimensões nas transações, com as vendas *online* e o advento de meios eletrônicos de pagamento, condições que alteram de modo significativo estruturas concorrenciais preexistentes, ao mesmo tempo que impõem novos desafios à regulação e cobrança de tributos.

Os efeitos da globalização são sentidos, também, no mercado de trabalho. Nas economias em que esses efeitos tiveram também dimensões negativas (menores ajustes salariais, perdas de postos de trabalho pela migração de plantas produtivas, maior concorrência com produtos importados), isso deu origem a reações variadas, como a elevação do grau de protecionismo, explícito ou velado, e aguçou sentimentos políticos de resistência às relações econômicas mais abertas com o resto do mundo. Que o digam os migrantes em algumas economias industrializadas. A resistência à atuação de algumas instituições multilaterais tem sido uma peculiaridade nos discursos oficiais em alguns países.

A economia brasileira não chegou a se “globalizar”. Se as medidas para atração de investimentos externos são uma característica da política econômica externa brasileira, a persistência de barreiras de tipos variados a importações certamente dificulta um entrosamento mais expressivo com os processos produtivos em outros países.

A participação brasileira nas cadeias de valor é baixa, e predominantemente limitada ao fornecimento de matéria-prima para outras economias. A característica de baixo perfil nas cadeias de valor é verdadeira também em termos de possíveis cadeias produtivas regionais, com economias vizinhas.

Como ilustrado por várias experiências, sendo a mais destacada a dos países do Sudeste Asiático, a produção de forma complementar transfronteiriça pode ser uma fonte importante de competitividade. A economia brasileira se beneficia muito pouco dessa possibilidade. E isso não é isento de custo: o desempenho econômico brasileiro nos últimos anos provocou, de fato, uma defasagem não desprezível em relação às economias industrializadas, e a outras economias emergentes, potenciais concorrentes com fabricantes brasileiros.

Simultaneidade não é necessariamente causalidade. Mas esse relativo distanciamento da economia brasileira em relação a outras economias de referência tem como paralelo mais uma peculiaridade, não encontrada nas demais economias emergentes: o reduzido número de acordos de preferências comerciais, assim como o pequeno número de acordos de investimento.

Uma das explicações para tanto é o fato de o Brasil ser membro de um exercício de integração – o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – que adota como regra que as negociações que envolvam preferências comerciais devem ser

feitas em conjunto pelos quatro países-membros. E nem sempre é possível contar com convergência de posições que facilitem os processos negociadores. Mas o pequeno número de acordos comerciais reflete também as resistências internas à concessão de preferências comerciais. Seja como for, o conjunto de países do Mercosul apresenta um baixíssimo nível de complementaridade produtiva, à diferença, por exemplo, do verificado na Europa Ocidental e no Sudeste Asiático, o que é preocupante, dado que essas outras regiões encontram nas cadeias regionais de valor fonte importante de competitividade.

Há uma diferença entre os efeitos previsíveis de acordos comerciais e os impactos dos acordos de investimento.

A importância dos acordos comerciais deriva do fato de que – dado o aumento no número total de tais acordos, e sobretudo a entrada em operação de acordos envolvendo uma grande quantidade de signatários, os chamados mega-acordos – os produtos provenientes de países não partícipes naturalmente encontrarão condições menos favoráveis no acesso aos mercados mais importantes, visto que por definição as concessões negociadas implicam diferenciais de cobrança de impostos ou outras condicionantes para entrada nesses mercados.

Diferentemente, a evidência internacional indica que, em geral, a existência de acordos de investimento não é o elemento mais decisivo na atração de capitais externos, embora tais acordos possam ser vistos como uma sinalização de interesse e comprometimento por parte do país potencial hospedeiro de recursos externos. Outros fatores, como o tamanho de mercado, a estabilidade macroeconômica, jurídica e política, assim como as perspectivas em relação ao crescimento da economia, são, além de vários outros elementos, bem mais decisivos na determinação dos fluxos de recursos que a existência de acordos formalizados.

No caso dos acordos de investimento, há outro elemento determinante do número limitado de acordos já firmados, no caso do Brasil, que é a opção por um modelo de acordo que difere do modelo mais universalmente usado. Na medida em que haja interesse nacional em optar por esse tipo de acordo, o desafio torna-se conseguir que parceiros potenciais aceitem essa modalidade alternativa.

Esse é apenas um dos aspectos a se considerar quanto à política nacional para a atração de investimentos. A economia brasileira é, há vários anos, um dos principais destinos dos fluxos de investimento direto, sistematicamente se situando entre os dez principais países de destino desses recursos. A legislação nacional é predominantemente amigável, as barreiras não parecem ser demasiadamente limitantes, e o arcabouço jurídico para lidar com controvérsias é geralmente bem avaliado.

Isso não significa, contudo, que esse seja um tema resolvido. A experiência nos últimos anos tem mostrado uma tendência, em diversos países, a adotar ou ampliar a atuação de mecanismos de monitoramento dos fluxos de IED, em alguns casos impedindo mesmo a concretização de projetos em setores considerados sensíveis segundo algum critério, frequentemente com base na dimensão de segurança nacional.

O Brasil – como a quase totalidade das economias latino-americanas – não conta com estrutura semelhante para o monitoramento dos fluxos, isto é, uma agência ou algum mecanismo que possa impor disciplinamento aos fluxos, como existe, de forma crescentemente intensa, em dezenas de outros países. Não é consenso, por aqui, a necessidade desse tipo de iniciativa, porém é uma realidade em muitos países, e esse é um debate que merece espaço.

A relevância de se contar com debate sobre a criação de mecanismo de monitoramento dos investimentos externos não deriva apenas do número crescente de países que têm adotado essa política ou atualizado regras já existentes. No caso do Brasil, quase três quartos dos investimentos externos são em aquisição de empresas em operação, ou participação societária nessas empresas, e é relevante conhecer seus efeitos internos.

A evidência disponível é que nas empresas que recebem tais recursos os resultados pretendidos – geração de postos de trabalho, aumento das atividades de pesquisa e desenvolvimento, exportação e outros – são constatados predominantemente nas pequenas e não nas grandes empresas. O impacto positivo interno é, portanto, menos intenso que o desejado, o que torna importante o debate sobre o monitoramento dos investimentos externos.

A estrutura federativa do país é um dado, mas pode vir a ser um foco potencial de problema, no que se refere à atração de investimentos externos. A União desenha a política macro de atração dos recursos externos, mas os projetos são implementados em locais próprios de cidades em municípios específicos. No caso em que a administração de uma unidade subnacional venha a adotar medidas restritivas ou retaliatórias em relação a algum investidor externo, isso imediatamente repercute na imagem externa do país como um todo. Um dos elementos centrais na decisão de investir em um país é precisamente a certeza quanto à segurança jurídica, e medidas tóxicas desse tipo certamente contribuem para as dúvidas quanto a essa segurança. É preciso haver consciência, nos gestores de unidades subnacionais, de seu peso não apenas nas decisões de âmbito local, mas também na imagem geral do país.

Além disso, o Brasil firmou, em 1997, o compromisso de cumprir e fazer cumprir as diretrizes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a conduta empresarial responsável por parte das empresas

multinacionais. No entanto, essa dimensão nunca esteve presente de forma explícita nas políticas de atração de investimentos, como sinalização da importância dada ao cumprimento dos princípios acordados, o que poderia indicar o empenho das autoridades com esse compromisso.

Não bastam os esforços para atrair recursos externos. Os investidores deveriam ter clareza quanto à preocupação da política nacional, em relação aos princípios acordados, que compreendem respeito à legislação trabalhista, ao meio ambiente, à política fiscal, às iniciativas de combate à corrupção, entre outros.

Ganha importância essa consideração, em particular, quando o país é frequentemente acusado de não observar algumas condições, por exemplo, com relação ao meio ambiente. Neste particular, tem correspondido a iniciativas de parte do setor privado a seletividade de projetos amigáveis aos princípios ambientais e sociais, quando seria de se esperar que fosse um enfoque mais amplo, com a sinalização partindo do setor público. No momento que o país pretende se tornar membro pleno da OCDE, espera-se que esse tipo de compromisso passe a ser incorporado de maneira mais decidida nas sinalizações a potenciais investidores externos.

Uma forma de procurar viabilizar o acesso a mercados, de promover o processo de aprendizagem das empresas que começam a lidar com o mercado externo e de viabilizar a liberação pontual de barreiras para a importação de alguns itens, assim como reforçar a posição do país no cenário internacional, tem sido a participação em grupos de países.

O propósito de participar de um espaço econômico comum levou à presença do Brasil no Mercosul (além da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi). Era de se esperar a intensificação de fluxos regionais de comércio viabilizando, sobretudo, as vendas por parte de empresas de menor porte. Isso efetivamente se verificou, e o mercado regional tem se mostrado importante para as vendas externas por parte de diversos setores.

No entanto, se o comércio intragrupo superou as expectativas nos seus primeiros anos, já há algum tempo vem dando sinais de baixo ritmo. Os produtos brasileiros têm perdido participação no mercado dos sócios e jamais se conseguiu um nível de integração produtiva como o registrado em outras regiões. O enfraquecimento das relações econômicas no âmbito regional tira do Brasil o potencial de se apresentar, no cenário internacional, como uma base de apoio regional mais firme, o que poderia contribuir para posicionamentos mais decididos em fóruns internacionais, a exemplo do que se verifica em outras regiões, mais integradas economicamente.

Soma-se a isso o fato de que o Mercosul jamais amadureceu uma proposta de inserção conjunta nos mercados internacionais, além da decisão burocrática

sobre o formato das negociações em grupo. O exercício regional permanece dependente de um rumo claro para seus propósitos. No entanto, os investimentos já realizados e a importância do mercado regional para as vendas externas de alguns setores tornam o “custo de reversão do Mercosul” não desprezível.

A diplomacia brasileira tradicionalmente foi vocal, nos fóruns multilaterais, na preservação dos interesses das economias em desenvolvimento. O objetivo de poder contar com voz mais ativa na governança global, por sua vez, levou à participação do Brasil no grupo do BRICS,² criado com este objetivo explícito, embora isso tenha se tornado mais difuso ao longo do tempo.

No BRICS, o tema de preferências comerciais jamais esteve em pauta, frustrando até certo ponto algumas expectativas iniciais, mas o potencial de benefícios com a aproximação das economias dos demais participantes é tão significativo que o custo de reversão parece tão ou mais elevado que no caso do Mercosul.

Houve avanços pontuais, como nas negociações para alteração das quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI), e com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o acordo de complementaridade no uso de reservas. Mas a maior parte dos feitos do grupo até aqui deriva de ações envolvendo iniciativas bilaterais dos países-membros, não tanto do grupo em seu conjunto.

Ao mesmo tempo, contudo, o Brasil formalizou seu pedido para se tornar membro pleno da OCDE, hoje provavelmente a instituição mais ativa na formulação de princípios e normas, com forte viés ortodoxo. O pleito foi aceito, e está autorizado o início das negociações para o processo de acesso formal.

Persiste grande desconhecimento, na sociedade brasileira, do que implica realmente ser membro pleno de uma instituição desse tipo, mas os argumentos favoráveis tendem a ressaltar a possibilidade de, ao internalizar o que é considerado como “boas práticas” da política econômica, a economia conseguir alguns benefícios, seja de ganho de eficiência, seja de reconhecimento por parte do mercado, o que permitiria acesso mais favorável a capitais internacionais.

É menos enfatizado que o ingresso formal de uma economia com as características da brasileira (grande, de renda média, com estrutura federativa e clima tropical, entre outras peculiaridades) poderá influenciar o próprio conjunto de postulados da instituição, ao menos no que se refere a economias em desenvolvimento.

Não fica claro, de imediato, até que ponto essa convivência entre as três iniciativas é algo pacífico e consistente. Em particular no caso do BRICS, focado na modificação da governança global existente, resta saber até que ponto ser membro

2. Acrônimo para o grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

desse grupo é compatível com ser membro pleno da instituição, que é a mais ativa na formulação dos princípios que caracterizam essa governança. O Brasil é, até aqui, o único caso de participação nos dois conjuntos de países, e esse desafio é diretamente focado na diplomacia brasileira.

Por último, mas não menos importante, uma característica da relação entre países de renda alta e aqueles de menor desenvolvimento nas últimas décadas tem sido as iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sua intensidade já foi considerada, inclusive, como um instrumento dissimulado de exercício de poder, uma vez que boa parte das transações está associada a componentes de financiamento em condições favoráveis. Há relação direta com o exercício de influência sobre outros países não por meio do uso da força, mas por via de mecanismos mais sutis.

O Brasil tem adotado diversas iniciativas de cooperação, predominantemente com outras economias em desenvolvimento – sobretudo na América Latina e na África –, mas também com países mais avançados. À diferença da cooperação prestada pelas economias avançadas, as iniciativas do Brasil e de outros países de renda média são igualmente volumosas e diversificadas, mas não têm componente monetário. São, sobretudo, atividades de cooperação técnica, humanitária, educacional e contribuições a organismos multilaterais.

Essa é uma dimensão menos explorada da inserção internacional do país, em que pese sua importância em termos dos recursos envolvidos e da diversidade de países beneficiados.

No caso brasileiro, não se trata de um instrumento de exercício de poder, senão iniciativas que contribuem para a difusão de conhecimentos e apoio humanitário, aspectos que deveriam ser considerados de maneira mais explícita nos relacionamentos bilaterais, assim como na participação em fóruns multilaterais. Quando muito existe uma dimensão geopolítica envolvida. Há, portanto, aspectos variados que compõem o modelo brasileiro de inserção internacional.

Este livro procura contribuir para as reflexões sobre essa inserção internacional com um olhar basicamente econômico, e sem a pretensão de cobrir todos os temas relevantes.

O leitor atento estranhará o não tratamento de variáveis importantes, como o processo de determinação da taxa de câmbio (fruto de variáveis tanto internas quanto externas), a influência do sistema tributário interno, as ineficiências da infraestrutura, a qualificação da mão de obra, a defasagem tecnológica de vários setores, a incidência de barreiras externas sobre os produtos exportados pelo Brasil, a influência crescente das transações por meio eletrônico e muitos outros elementos com importância indiscutível na determinação do desempenho externo da economia.

Mas esgotar o tema vai além dos objetivos aqui. Mesmo porque, segundo o dito recorrente, um mapa em escala 1:1 é de utilidade duvidosa; melhor focar pontos específicos, mas de forma sistematizada.

A partir dessas considerações, o capítulo 1 traz uma discussão sobre o debate atual em relação à globalização econômica e seu processo de ajuste ou reversão, que se convencionou chamar de desglobalização.

Nas últimas três décadas ocorreram mudanças importantes nas facilidades de transporte, comunicações e processamento de dados, com efeitos sobre os processos produtivos, os fluxos comerciais, a movimentação internacional de capitais e diversos outros. Além dos efeitos econômicos, isso também implicou repercussões políticas e diplomáticas.

Essa maior interação teve como paralelo a demanda crescente por trabalhadores com maior grau de qualificação e crescente automação, com impacto sobre os mercados de trabalho. Como reflexo, passou-se a observar a adoção, em alguns países, de medidas protecionistas, assim como houve repercussão no cenário político, com o fortalecimento de grupos resistentes a diversos aspectos do processo de interação com outras economias.

O capítulo 1 apresenta as linhas gerais do debate sobre globalização e seu arrefecimento, assim como analisa a evolução recente da economia brasileira em comparação com países de renda alta, além de seus parceiros no BRICS. Fica claro que a participação brasileira no processo de globalização foi limitada até aqui, exceto no tocante ao movimento de capitais, e que o ritmo em que a economia brasileira reduziu a distância econômica em relação às economias de alta renda foi mais lento que o ritmo alcançado por seus parceiros no grupo. Isso tem consequências no peso da economia brasileira no grupo, portanto, na sua capacidade de influenciar decisões.

O capítulo 2 traz uma comparação entre a economia brasileira e outras economias consideradas emergentes, competidoras naturais da economia brasileira. Nas últimas quatro décadas, o desempenho de algumas economias em desenvolvimento surpreendeu os analistas. Boa parte das avaliações atribui esses resultados ao formato de inserção internacional dessas economias: a interação com outros mercados e o acesso a tecnologias externas têm permitido explorar de maneira mais ampla e eficiente o potencial produtivo, conseguindo resultados notáveis no crescimento econômico.

Como resultado de sua dimensão econômica em relação a outras economias de renda média, ou pelos avanços já alcançados no desenvolvimento econômico no período recente, é frequente se considerar que as economias emergentes deverão desempenhar papel de destaque no cenário internacional.

Ao se comparar a economia brasileira com outras nove economias emergentes, diversos elementos chamam a atenção. Entre outros, e particularmente importante, no caso do Brasil não ocorre variação significativa no estoque de capital humano há vários anos, assim como tem se mantido em níveis muito baixos a taxa de investimento, contribuindo para que a produtividade por trabalhador empregado seja a mais limitada no grupo de economias emergentes consideradas. Como resultado deste e de outros elementos diferenciadores de desempenho, aumentou, nos últimos vinte anos, a distância econômica do Brasil em relação não apenas às economias de alta renda, mas também a outras emergentes, potenciais competidores.

Esses primeiros dois capítulos essencialmente situam a economia brasileira em comparação com outras economias e mostram sua preocupante defasagem de desempenho. Os capítulos seguintes são focados em temas que dizem respeito, de modo mais específico, a medidas de política na economia brasileira.

O capítulo 3 apresenta uma visão geral da política comercial externa brasileira e sua evolução desde a década de 1960. Esta é uma economia com uma inserção econômica internacional um tanto peculiar, uma vez que tem permanecido razoavelmente fechada aos fluxos de comércio por um longo período, ao mesmo tempo que, desde a década de 1950, adota postura liberalizante para a atração de capitais externos.

Mesmo no âmbito estrito da política comercial há uma particularidade que se mantém com poucas alterações ao longo do tempo. Seja pelo diagnóstico de que em economias menos desenvolvidas existem características estruturais que determinam frequentes déficits em conta corrente, com o que é preciso cautela na liberalização de importações, seja por efeito direto de interferências políticas de grupos internos de interesse, o fato é que os estímulos às exportações têm sido frequentes e variados, enquanto as medidas que permitem acesso a importações são sistematicamente limitadas e com frequência associadas ao desempenho exportador.

Estimula-se, assim, um diferencial no acesso a bens e serviços importados, supostamente de menor preço e melhor qualidade, por parte das empresas exportadoras, à diferença das que produzem para o mercado interno (o que implica custos para os produtores e consumidores internos). O advento das transações por via eletrônica contribui para reduzir um pouco essas distorções, mas não chega a alterar o quadro geral.

Não se trata de advogar abertura comercial multilateral apenas por razões de princípio, sobretudo em uma conjuntura internacional caracterizada por crescente protecionismo. Mas há evidências suficientes indicando que o tradicional isolamento comercial da economia brasileira em relação ao resto do mundo implica custos aos produtores e consumidores nacionais. O planejamento da política de

crescimento econômico deveria passar a incluir de forma mais decidida a abertura comercial, em paralelo a outras medidas que contribuam para elevar a competitividade da produção nacional.

Uma das críticas frequentemente encontradas nos debates sobre o desempenho exportador brasileiro, sobretudo no tocante aos produtos industrializados, é que – diferentemente de outros países – o Brasil tem firmado um número muito reduzido de acordos de preferências comerciais, com os quais os produtos nacionais têm acesso menos favorável em diversos mercados importantes.

O capítulo 4 discute essa questão e apresenta, em linhas gerais, a lógica subjacente à decisão de se firmarem acordos de preferências comerciais. A evidência empírica sugere que a existência de acordos preferenciais contribui para aumentar o volume de comércio e os fluxos de investimento entre os países signatários desses acordos, embora com ganhos diferenciados em favor de grandes empresas. Os argumentos apresentados servem de referencial de análise para os acordos preferenciais firmados pelo Brasil.

São apresentados os acordos firmados pelo Brasil, no âmbito da Aladi, com os demais parceiros do Mercosul e – em conjunto com estes – com terceiros países, tanto latino-americanos como de outras regiões. Apresentam-se considerações um pouco mais detidas sobre alguns deles, sobretudo os mais recentes, mais ambiciosos em termos de número e escopo de temas considerados. Mostra-se que o número de acordos é exíguo, bem como é modesta a maior parte dos textos firmados, tanto do universo de posições tarifárias compreendidas quanto do escopo do que foi negociado, exceção feita aos acordos firmados com a Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA) e a União Europeia, ambos ainda em espera de trâmites diversos para a entrada em vigor.

A inserção internacional da economia brasileira tem como uma de suas características básicas ser relativamente aberta para atração de investimentos, no que tem sido razoavelmente bem-sucedida, ao mesmo tempo que preserva um grau de isolamento comercial notável.

No entanto, o fato de o Brasil se situar sistematicamente entre os principais destinos dos investimentos diretos não deveria mascarar a existência de pontos que demandam ajustes na política de atração de investimentos. Este é o tema do capítulo 5.

Mostra-se que o investimento direto é bem mais expressivo que os investimentos em carteira, e a capacidade brasileira de atração de recursos tem um caráter cíclico, uma vez que os períodos de maior entrada de recursos correspondem aos momentos de refluxo nos investimentos globais: a economia brasileira é um dos

principais destinos dos investimentos diretos, mas perde participação nos momentos de auge dos fluxos globais.

O capítulo faz referência aos investimentos externos via aquisição de empresas ou aumento na participação do seu capital, os quais têm tido impactos sobre a economia que não correspondem ao esperado, e associa essa questão à relevância de se estimular, no Brasil, o debate sobre a conveniência de contar com mecanismo de monitoramento de investimentos externos, a exemplo do que se observa em um número crescente de países.

Ressalta-se que a gradativa preocupação com compromissos ambientais e sociais tem levado diversas empresas a se concentrarem em projetos que destaquem suas dimensões ambiental, social e de governança. São iniciativas autônomas por parte de algumas empresas, quando seria de se esperar que houvesse sinalização de parte dos governos quanto a privilegiar essas dimensões, dado que estão refletidas em compromissos assumidos pelo país em fóruns internacionais.

Do ponto de vista do setor público, o Brasil é signatário das diretrizes da OCDE para conduta empresarial responsável por parte das empresas. Assim, a política com relação a investimentos externos deveria explicitar o desejo de atrair recursos, mas também as condições desejadas de comportamento das empresas. Uma possibilidade seria incluir essa dimensão nas compras públicas, por exemplo.

Outro aspecto enfatizado no capítulo 5 é o fato de que a estrutura federativa deve ser mais explicitamente considerada. Os projetos dependem das condições específicas encontradas nos estados e municípios onde serão implementados. É preciso evitar que medidas de governos subnacionais para atrair recursos externos ou políticas de relacionamento entre governos locais e empresas de capital externo afetem negativamente a imagem externa do país.

Da mesma forma que o capítulo 3 lida com a política comercial, também o capítulo 5, que discorreu sobre o tema do IED, é seguido de outro relativo aos acordos de investimento. O capítulo 6 aborda os principais pontos da discussão sobre o tema dos mecanismos de proteção e facilitação dos IEDs.

Não existe consenso, entre os pesquisadores do tema, quanto ao papel efetivo de acordos formais de investimentos – que se baseiam na proteção aos capitais estrangeiros – como elemento de atração de recursos. As indicações empíricas sugerem que variáveis internas e externas são mais determinantes do processo de decisão para investir em uma determinada economia.

Além disso, o modelo mais adotado de acordos de investimentos tem sido questionado por diversos países, principalmente por haver assimetrias entre os direitos e deveres assumidos pelos investidores estrangeiros e os Estados importadores de capital, assim como pelas críticas ao uso do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

O Brasil tem adotado modelo distinto – de facilitação em lugar de proteção de investimentos externos – e se destacou por sua proatividade, nos debates em fóruns multilaterais, em favor da adoção de modelos de acordo que estejam mais em conformidade com esse enfoque. O desafio é conseguir que países que são potenciais investidores de peso aceitem firmar acordos desse tipo, se houver interesse em maximizar o número de acordos de investimento.

O desempenho exportador por parte do setor industrial brasileiro tem sido objeto de críticas e preocupações. As razões alegadas para tanto compreendem lista extensa, da qual fazem parte as limitações impostas pela estrutura tributária e as carências de infraestrutura internas, a baixa produtividade, as dificuldades no acesso a insumos importados e diversas outras.

Com base na trajetória bem-sucedida de algumas economias em desenvolvimento, que absorvem ganhos de competitividade a partir de processos produtivos entrosados com outras economias, passou-se a recomendar, como objetivo de política, a inserção dessas economias em desenvolvimento em cadeias de valor.

O capítulo 7 discute se a participação em cadeias de valor deveria realmente ser um objetivo de política econômica. São apresentadas as características gerais do processo de produção em cadeias de valor e dos desenhos básicos dessas cadeias, assim como do debate sobre algumas das implicações que esse tipo de processo produtivo pode ter para o desenho de política econômica.

A participação brasileira nessas cadeias de valor é considerada em comparação com indicações relativas a outros países. Fica claro que o Brasil se destaca em alguns setores, mas, de modo geral, sua participação é bem mais limitada que a de outras economias, e basicamente restrita a fornecer insumos básicos, sem grande efeito multiplicador, via aquisição de insumos, sobre outras economias. Argumenta-se que o objetivo de política não deve ser procurar atingir níveis elevados de participação em cadeias de valor, mas que a participação em cadeias deve ser entendida como apenas um indicador resultante da adoção de medidas adequadas.

Completando o debate sobre políticas internas e características da inserção econômica internacional do Brasil, o capítulo 8 discute o tema dos compromissos do país decorrentes de sua participação formal em alguns grupos de países.

A política de inserção internacional brasileira tem, hoje, três vertentes principais: i) desde 1991, o Brasil tem procurado consolidar um processo de integração regional iniciado em meados de 1986, com a Argentina e o Uruguai, e desde 1991 incluindo também o Paraguai, na formação do Mercosul; ii) desde 2009, o país é sócio-fundador do então BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), grupo de economias emergentes com o objetivo de promover complementaridades e influenciar a governança global, que teve a inclusão posterior da África do Sul,

tornando-se o atual BRICS; e iii) desde 2017, o Brasil formalizou seu propósito de se tornar membro pleno da OCDE, e, em 2022, o início das negociações para tanto foi aprovado pelos membros atuais.

Um quarto comprometimento importante é sua participação no Grupo dos Vinte (G20). No entanto, a fim de explicitar eventuais discrepâncias de propósitos, como indicadas nos próximos parágrafos, considera-se aqui que há forte convergência com os ditames da OCDE, portanto, o G20 não constituiria uma quarta vertente, nesse sentido explícito.

São três vetores com propósitos não semelhantes, e eventualmente pouco compatíveis, em relação a certos aspectos: no caso do Mercosul, o objetivo inicial era basicamente a criação de espaço econômico comum. Não há maiores considerações sobre mecanismos de inserção internacional conjunta dos sócios. E negociações de preferências comerciais com terceiras partes somente podem ser feitas em conjunto pelos quatro países-membros.

Dada a evidência de que os produtos brasileiros vêm perdendo espaço de forma significativa no mercado regional, isso torna mais distante a possibilidade de o Brasil ter base regional expressiva para reforçar suas posições nos demais fóruns.

No caso do BRICS, diferentemente, a razão de fato da criação do grupo é influenciar a governança global. Ao longo do tempo, as declarações que se seguem às reuniões de cúpula do grupo passaram a apresentar número crescente de artigos, cobrindo uma gama cada vez mais diversificada de temas, com os quais os objetivos específicos do grupo têm ficado menos claros. Mas permanece o *leitmotiv* (motivo recorrente) do desconforto com a governança global. Esta dimensão tem sido enfatizada nos últimos anos por pelo menos três dos membros (China, Rússia e Índia).

É de se prever que o conflito entre Rússia e Ucrânia, e sobretudo a inconfidência com as sanções adotadas, intensifique os esforços para a consolidação e a presença internacional do grupo. Desde o início de 2022, esse conflito incluiu na agenda global alguns elementos até recentemente impensáveis. Não apenas foi afetado o mercado de alimentos e alguns insumos básicos, mas também o tipo e a intensidade das sanções impostas ao país invasor têm poucos precedentes no período pós-Segunda Guerra Mundial. Essa situação tem estimulado sentimentos relacionados com a construção de ambiente internacional alternativo à dependência das grandes economias ocidentais, o que faz com que a perspectiva de mobilização via BRICS para consolidar alternativas à estrutura atual de governança global tenha se intensificado.

Ao mesmo tempo, o Brasil formalizou seu pedido de acesso como membro pleno da OCDE, que é hoje a instituição de referência e provavelmente a mais

ativa nas proposições de medidas de política de reforço do *status quo* internacional. Se aprovada sua acessão, o Brasil será o único do BRICS nessa condição.

O capítulo 8 analisa a convivência entre essas rotas distintas. É desafiante identificar essa compatibilidade, sobretudo no tocante às posições do BRICS e da OCDE. Da mesma forma, contudo, esse exercício de equilíbrio de posições poderá representar oportunidade para que o país revele de maneira mais explícita sua estratégia de inserção internacional, o que não tem sido fácil de identificar até o momento.

O capítulo 9, escrito em coautoria com Rafael Schleicher, complementa esse conjunto de componentes de uma visão geral da inserção econômica internacional do país, trazendo discussão sobre a cooperação internacional.

Nos últimos doze anos tem havido esforços crescentes para mapear e quantificar as atividades de cooperação internacional por parte do Brasil, que podem ser bilaterais ou mediante algum organismo internacional. À diferença da cooperação promovida pelas economias industrializadas, tipicamente a cooperação de parte das economias em desenvolvimento é composta por elementos não monetizáveis, exceto as contribuições feitas a instituições multilaterais. O Brasil não é exceção: a maior parte das atividades é de iniciativas educacionais, cooperação técnica, ajuda humanitária e cooperação tecnológica, e os setores produtivos afetados são bastante variados.

O volume de recursos envolvidos nessas atividades – em nível federal, mas também por parte de governos subnacionais, e de iniciativa dos três Poderes – é expressivo. São projetos que contribuem para o desenvolvimento de economias predominantemente na América Latina e na África, além de outras regiões, porém não se esgotam nas relações entre economias em desenvolvimento: há diversas iniciativas que beneficiam indivíduos originários de países de alta renda, caracterizando uma relação de tipo Sul-Norte.

O capítulo 9 apresenta breve relato da evolução no tempo das atividades de cooperação internacional, processo originado na Guerra Fria que depois se converteu em instrumento de apoio a economias menos desenvolvidas, ao mesmo tempo que ocorreu avanço paralelo na cooperação Sul-Sul, entre essas economias receptoras líquidas de recursos nas relações com o mundo desenvolvido.

Apresentam-se também diversas modalidades de cooperação e sua proximidade recente com as preocupações consolidadas na Agenda 2030. O capítulo se completa com a definição dos dados básicos da cooperação internacional do Brasil no período recente e com a seção específica relativa às lições derivadas da experiência brasileira. É argumentado que – dada a magnitude dos recursos envolvidos e a diversidade de tipos de projetos – o debate sobre cooperação

internacional deveria ter mais espaço nas considerações sobre a inserção internacional da economia brasileira. Isso demanda, entre outras iniciativas, a ampliação da cobertura do processo de levantamento de informações, com a inclusão das atividades realizadas pelos governos estaduais e municipais e por parte do setor privado.

Essa análise de algumas dimensões da inserção internacional da economia brasileira é a matéria-prima para o capítulo 10. A partir de uma visão geral das recomendações feitas a economias em desenvolvimento nas últimas décadas, discutem-se, de forma sistematizada, os principais argumentos presentes nos capítulos anteriores, assim como considerações de cunho geral.

É enfatizado que o processo de globalização não tem sido capaz de promover, mesmo para as economias que mais se empenharam em uma participação intensa nesse processo, a redução significativa da distância econômica em relação aos países de mais alta renda, em que pesem alguns efeitos positivos.

O Brasil certamente não é um dos participantes mais intensos do processo de globalização, e os efeitos positivos foram limitados, com as notáveis exceções de ganhos nas relações de troca e na atração de investimentos diretos. Seja por isso ou por outras razões, o fato é que tem aumentado a distância econômica do Brasil em relação às principais economias e ao grupo de outros emergentes.

No cenário internacional de questionamentos da Organização Mundial do Comércio (OMC), de solução parcial de diversos problemas provocados pela pandemia da covid-19, da permanência de alguns conflitos bélicos não resolvidos e de crescentes manifestações de desconforto com a governança global, o Brasil encontra-se com participação comercial discreta no comércio mundial (exceto para alguns produtos), sendo questionado sobre questões ambientais, e com base de apoio em nível regional bastante reduzida. Ao mesmo tempo, contudo, com expressivo potencial para suprir a demanda prevista por alguns itens, como alimentos.

A demanda por maior clareza em relação à política de inserção internacional do país é mais intensa que antes, até por sua participação ativa no conjunto de países que desejam novo formato de governança global, em paralelo à sua postulação a membro pleno da instituição ativa na formulação das condições de preservação do *status quo*.

O capítulo 10 expõe uma visão geral dos pontos ressaltados nos nove capítulos anteriores – que justificam a classificação do conjunto como o percurso incompleto que dá título ao livro –, assim como traz algumas sugestões de iniciativas associadas à inserção internacional, com base nos resultados apresentados nos demais capítulos.

A GLOBALIZAÇÃO À DISTÂNCIA¹

1 INTRODUÇÃO

As últimas três décadas testemunharam mudanças importantes nas facilidades de transporte, comunicações e processamento de dados, com efeitos sobre os processos produtivos, os fluxos comerciais, a movimentação internacional de capitais e diversas outras áreas. Se a maior parte das economias de diferentes países passou a ficar interligada em formato e em intensidade sem precedentes, isso também implicou repercussões políticas e diplomáticas.

Para as economias de mais alta renda essa interação significou a abertura de diversas oportunidades de negócios, em novos modelos. A produção de tipo *offshoring* (em outros países) possibilitou ganhos de competitividade, controle de cadeias produtivas e a exploração de vantagens comparativas em força de trabalho mais qualificado e em serviços, processo este facilitado pela redução de barreiras no fluxo internacional de recursos.

Do ponto de vista das economias em desenvolvimento, intensificou-se a recomendação de que aderir a esse processo poderia servir como estratégia fundamental para estimular o desenvolvimento econômico e social. De fato, são notáveis as evidências de redução de níveis de pobreza em diversas economias.

O que a prática mostrou, contudo, é que os benefícios derivados dessa maior interação tiveram como paralelo a demanda crescente por trabalhadores com maior grau de qualificação e crescente automação, com impacto sobre o mercado de trabalho tanto nas economias mais abastadas como nas economias emergentes. Ao mesmo tempo, a fluidez na movimentação internacional de recursos permitiu aos indivíduos de mais alta renda acesso ampliado a recursos disponíveis para aplicações com maior expectativa de retorno. De modo geral, esses processos contribuíram para elevar o grau de concentração da renda.

Dada a magnitude desses efeitos, a repercussão política alimentou resistências, desencadeando o que se convencionou chamar de “desglobalização”, com adoção, por parte de alguns países, de medidas mais isolacionistas (como maior protecionismo

1. Versões anteriores deste texto foram publicadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Texto para Discussão* (Baumann, 2021b) e pelo *Brazilian Journal of Political Economy* como artigo (Baumann, 2022b).

comercial e, mais recentemente, barreiras à exportação de insumos e equipamentos médicos para lidar com a crise sanitária). Em relação a isso, também se observa repercussão no cenário político, com o fortalecimento de grupos resistentes a diversos aspectos do processo de interação com outras economias.

Houve, portanto, um processo intenso de redesenho das relações econômicas e políticas entre países, que está sendo seguido de iniciativas que provocam, se não uma reversão, ao menos um ajuste de rota. De todas as maneiras, é pouco provável que muitas das características dos processos produtivos atuais venham a ser totalmente alteradas. O cenário pós-pandemia demandará das diversas economias definições quanto à forma e à intensidade de suas relações com as demais.

A economia brasileira, nesse contexto, encontra-se em situação peculiar. Absorveu expressivos benefícios de uma demanda externa excepcional por alguns de seus produtos, mas permaneceu marginal no conjunto das transações comerciais. Ao mesmo tempo, tem papel de destaque na atração de recursos, mas sem que isso se reflita em maior presença da economia no cenário internacional.

O Brasil participa de exercício de integração que poderia ser usado como fonte de competitividade, por meio de complementaridade produtiva, e é membro fundador de grupo de países que se propõem a alterar a governança global. O relativamente baixo perfil internacional da economia brasileira – associado a turbulências internas –, no entanto, pode vir a comprometer a relevância do país em ambas as dimensões.

Na próxima seção, são apresentadas as linhas gerais do chamado processo de globalização. A terceira seção destaca os argumentos frequentemente apresentados em seu favor, a partir dos efeitos positivos atribuídos à globalização, como atrativo para a adesão das diversas economias. A quarta seção traz as linhas gerais das críticas a essas tendências e o que seria um processo de desglobalização. Na quinta seção, são apresentados diversos indicadores relativos à economia brasileira no tocante ao comércio de mercadorias, serviços, grau de abertura, movimento de capitais e os acordos preferenciais. A título de comparação, utiliza-se o grupo de economias emergentes que forma o BRICS.² Na sexta seção, apresenta-se uma digressão relativa ao ritmo em que a economia brasileira reduziu sua “distância econômica” em relação às economias de mais alta renda, isto é, os movimentos de aumento comparado do produto *per capita* em ambos os casos. Por fim, a última seção traz algumas reflexões de caráter geral.

2. Acrônimo para o grupo de países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2 A CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA GLOBALIZADA

O tema da globalização tem ocupado um número expressivo de páginas com análises variadas sobre as características e os efeitos de suas diversas faces. No momento de auge, foi considerada praticamente irreversível, tendo em vista sua característica de envolver um número crescente de economias, de forma que aparentava dependência mútua dos participantes.

O processo de globalização envolve dimensões variadas e simultâneas, mas distintas no tocante às suas perspectivas.³

- 1) Dimensão financeira: afetada em função do aumento do volume de recursos e sua maior velocidade de circulação, com efeitos variados e diferenciados sobre as diversas economias.
- 2) Dimensão comercial: com semelhança crescente das estruturas de demanda, ocorre homogeneidade da oferta em diversos países e maior preocupação com o valor adicionado localmente em relação à composição dos fluxos de mercadorias.
- 3) Dimensão produtiva: observa-se crescente semelhança de técnicas produtivas, estratégias administrativas, métodos de organização do processo produtivo e avanços tecnológicos que permitiram a codificação de tarefas e etapas produtivas, reduzindo custos de transação e facilitando a fragmentação internacional dos processos produtivos. Além disso, essa dimensão envolve também a crescente interligação de economias graças a cadeias produtivas e à crescente dependência dos serviços nos processos produtivos, inclusive em setores tradicionais, entre outras características.

A expressão *globalização* começou a ser usada com mais frequência a partir da década de 1980, refletindo avanços tecnológicos – como processos de transmissão de dados e capacidade ampliada de seu processamento – que facilitaram e tornaram mais rápidos os fluxos comerciais e financeiros.

De acordo com IMF (2008), alguns dos indicadores mais expressivos desse movimento, prévios à crise desencadeada em 2008, se referem aos seguintes apontamentos:

- o comércio de bens e serviços como proporção do produto interno bruto (PIB) global aumentou de 42%, em 1980, para 62%, em 2007;
- o montante de investimento estrangeiro direto (IED) global aumentou de 6,5% do PIB, em 1980, para 32%, em 2006;
- o estoque de empréstimos bancários como proporção do PIB global aumentou de 10%, em 1980, para 48%, em 2006;

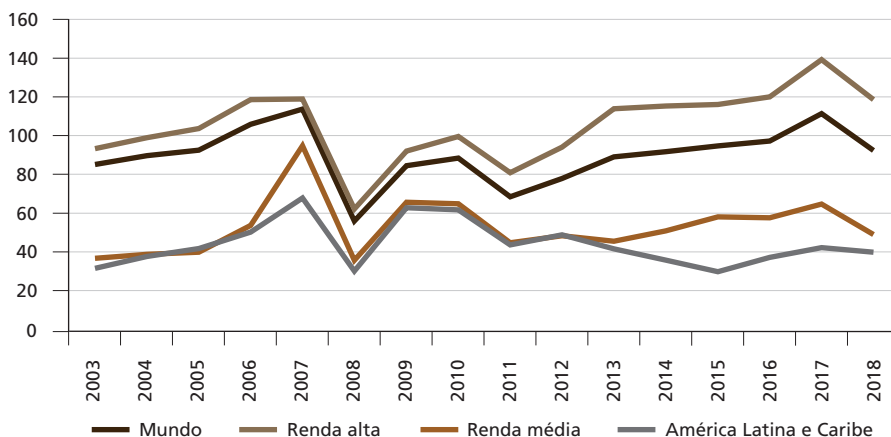
3. Partes dessas dimensões são tratadas com mais detalhe em Baumann (1996).

- o número de minutos gastos com chamadas telefônicas internacionais em termos *per capita* aumentou de 7, em 1991, para 29, em 2006;
- o número de trabalhadores estrangeiros aumentou de 2,4% da população mundial, em 1965, para 3%, em 2005; e
- os fluxos de capitais flutuaram entre 2% e 6% do PIB mundial no período 1980-1995, passando a 15% em 2006.

Kim (2020) acrescenta outro indicador, relativo à economia dos Estados Unidos: a soma de ativos e passivos externos em relação ao PIB no país passou de 48%, em 1980, para 324%, em 2017.

Esse movimento reflete um processo mais amplo. O grau de financeirização das economias é o percentual de capitalização das empresas via mercado, em proporção do PIB. Como mostra o gráfico 1, há uma tendência crescente nesse percentual, que reverte a queda em 2008, sobretudo nas economias de alta renda, mas também nas de renda média. As economias da América Latina e do Caribe têm desempenho menos notável nesse indicador, mas se mantêm na faixa dos 40%.

GRÁFICO 1
Capitalização via mercado (2003-2018)¹
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators (WDI)/World Bank.

Nota: ¹ Valor das ações multiplicado pela quantidade de ações comercializadas.

Em que pese a relativa “popularidade” da expressão globalização estar relacionada ao período desde o início da década de 1980, historiadores enfatizam que processos comparáveis de expansão das transações internacionais, com efeitos expressivos sobre o desempenho de algumas economias, e eventualmente também impactos distributivos ocorreram em outras épocas.

Por exemplo, segundo Hillebrand (2010), o intervalo compreendido entre 1820 e 1913 é considerado um dos momentos de globalização. Boa parte desse período ficou depois conhecido como a Belle Époque, por ter apresentado baixa inflação e expressivo ritmo de crescimento global.⁴ De modo semelhante, os anos entre 1950 e 2002 foram caracterizados por processos de abertura comercial e crescimento notável da produção e, mais ainda, do comércio internacional, com gradual aumento da movimentação de recursos.

Grosso modo, os períodos de globalização acentuada ocorreram quando os custos de transporte e de comunicação experimentaram redução expressiva, facilitando o controle à distância e estimulando o comércio internacional, com as instituições internacionais adotando iniciativas favoráveis ao comércio. Como resultado, houve efeitos significativos e positivos sobre a produção, embora diferenciados entre os países, o que contribuiu para aumentar a desigualdade entre eles.

Ao mesmo tempo, nos períodos considerados como de reversão desse processo – frequentemente associados à elevação do grau de protecionismo e, eventualmente, a conflitos bélicos –, observa-se redução do volume de comércio, tendência recessiva no ritmo de crescimento da produção e conflitos distributivos.

3 O DEBATE SOBRE OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO

A visão favorável ao processo de globalização (IMF, 2008) enfatiza os ganhos, do lado da oferta, decorrentes do aumento dos investimentos, da difusão de tecnologia,⁵ das reformas institucionais subjacentes, da necessidade de adoção de políticas macroeconômicas adequadas e dos estímulos à elevação do grau de qualificação da força de trabalho.

Além disso, como os países tendem a fortalecer seus mercados de capitais, eles passam a atrair mais investimento, propiciando o desenvolvimento da classe empresarial, com alocação mais eficiente do capital, o que estimula o crescimento da produção.

Do lado da demanda, o foco é no benefício, para os consumidores, em poder contar com acesso facilitado e a mais baixo custo a uma variedade maior de bens e serviços, a empregos com remuneração mais elevada, a melhores condições de saúde e, portanto, melhores padrões de vida.

4. A memória nostálgica em relação aos aspectos positivos dessa época levou, depois do final da Primeira Grande Guerra, à volta do chamado padrão-ouro da política monetária. Como mostrou a realidade, o contexto distinto tornou insustentável esse retorno.

5. A automação de processos produtivos tende a reduzir o estímulo para que empresas de economias avançadas desloquem etapas produtivas para países com custos mais baixos de mão de obra. Mas isso não significa que esses estímulos sejam eliminados: em alguns setores que demandam destreza operacional permanece a atratividade de produzir em economias em desenvolvimento. Consultar, por exemplo, Inomata e Taglioni (2019).

Nesse contexto, ainda segundo a visão favorável, há custos para uma economia que se mostre excessivamente cautelosa em aderir ao processo. Eles compreendem um volume de comércio internacional inferior ao que seria possível, custos mais elevados para as empresas investirem, menos incentivos econômicos, entre outros.

Assim, é recomendável que, em paralelo a outras reformas, como a abertura comercial, os países procurem estimular igualmente a flexibilização do movimento de capital, ajustando o sistema financeiro interno e promovendo sua regulação de modo apropriado.

Esse “modelo canônico” dos benefícios da globalização tem sido questionado de diversas maneiras. Mesmo uma interpretação favorável ao processo (IMF, 2008) reconhece que a difusão de avanços tecnológicos e das facilidades financeiras contribuiu para elevar a desigualdade por privilegiar a demanda por trabalhadores mais qualificados. Segundo esse enfoque de tipo teoria do capital humano, e dado que houve elevação da renda *per capita* de modo geral, com a globalização todos se beneficiam, mas alguns são mais beneficiados graças à sua maior capacidade de resposta à demanda.

Há elevação do nível salarial, mesmo nas atividades de baixa qualificação nas economias em desenvolvimento. No entanto, em vez de convergir para o nível salarial médio dessas economias – já que aumentam as importações provenientes de economias com níveis mais baixos de remuneração, em um processo que a literatura econômica associa ao chamado teorema de Stolper-Samuelson –, os salários dos trabalhadores mais qualificados nas economias avançadas (mas também nas economias em desenvolvimento) aumentam, como resultado de o progresso tecnológico demandar níveis mais elevados de qualificação. Assim, intensifica-se a concentração de renda nos dois tipos de economias.⁶

Isso não significa dizer que os resultados obtidos são frutos apenas dos movimentos de mercado. É preciso haver intervenção ativa de parte do Estado para assegurar disciplina dos mercados financeiros e para garantir a observação dos contratos e dos direitos de propriedade, entre outras funções. Ou seja, trata-se de processo concentrador chancelado pelo poder público.

No tocante à eliminação da pobreza, os advogados da globalização ressaltam o aumento da renda *per capita* média em diversas regiões. Os críticos (Karunaratne, 2012) lembram que apesar dos movimentos de globalização, mais de 1 bilhão de pessoas vivem com renda de menos de US\$ 1 ao dia, com 30 mil crianças vítimas diárias de desnutrição, o que indica que a globalização não foi capaz de eliminar a pobreza em diversos países.

6. Conferir, a respeito, Bacchetta e Stolzenburg (2019) e Hollweg (2019).

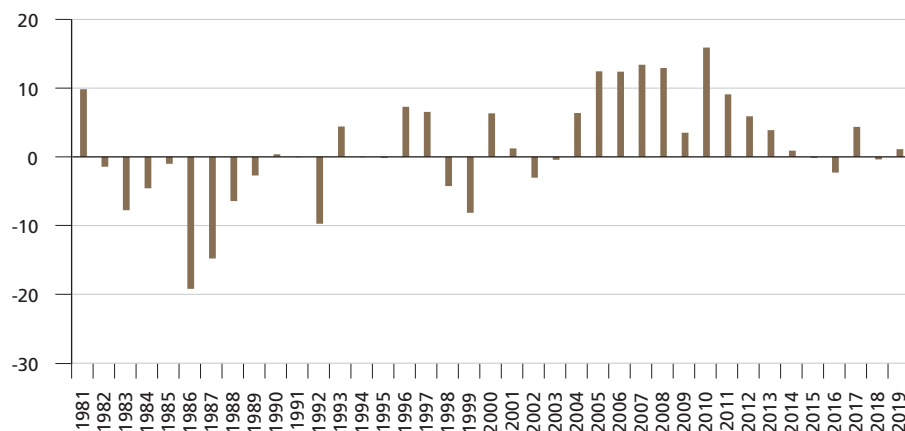
O mundo globalizado não conseguiu eliminar a pobreza e, ao mesmo tempo, aumentou o distanciamento entre faixas de renda e entre países. Além disso, a maior facilidade para movimentos transfronteiriços de capital e a difusão de tecnologia, de fato, contribuíram para ampliar a “distância digital” entre indivíduos e entre populações de países distintos: boa parte dos cidadãos não tem condições para acompanhar os progressos tecnológicos ou mesmo para participar de redes importantes para a produtividade.

A experiência da quarentena imposta pela pandemia do coronavírus mostrou isso com clareza, por exemplo, no tocante à disparidade na qualidade do ensino oferecido a estudantes de escolas privadas *versus* escolas públicas em economias em desenvolvimento.

O conjunto dos efeitos positivos do chamado processo de globalização deveria, da perspectiva das economias menos avançadas, contribuir de forma expressiva para estimular o processo de desenvolvimento econômico e social, reduzindo, com isso, a “distância” dessas economias em relação às economias mais abastadas.

Se considerado um indicador de convergência como o usado em Subramanian e Felman (2020), em que o grau de aproximação entre grupos de países (ou de distribuição dos ganhos com a globalização) é medido pela diferença no ritmo de crescimento dos PIBs *per capita*, o gráfico 2 mostra que, na medida em que se possa atribuir à globalização a redução da distância em relação às economias de mais alta renda, houve efetiva convergência entre os países de renda média e baixa e os países de renda alta basicamente entre a segunda metade dos anos 2000 e a primeira metade da década seguinte, tendo essa tendência sido revertida a partir daí.

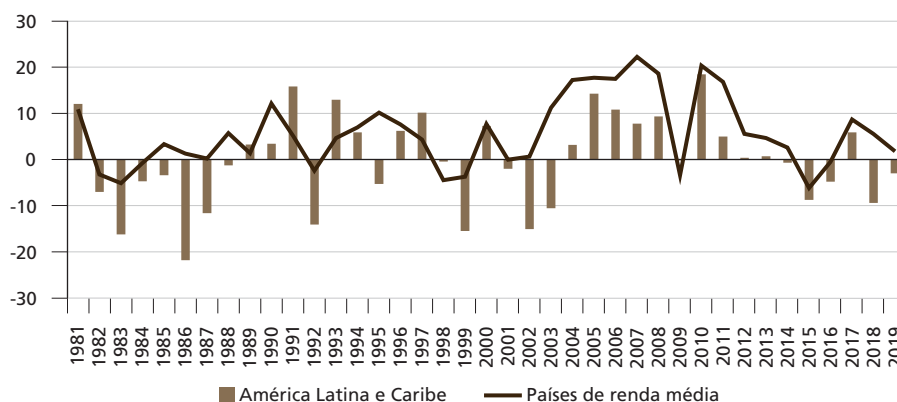
GRÁFICO 2
Indicador de convergência (1981-2019)
(Em %)



Fonte: WDI/World Bank.

Ao se considerar o conjunto da América Latina e do Caribe, essa trajetória de convergência com o PIB *per capita* das economias de mais alta renda é bastante semelhante à do conjunto dos países de renda média, com redução dessa “distância” na década de 1990 e na segunda metade da década de 2000, com forte queda em 2009 e tendência fortemente decrescente a partir de 2010 (gráfico 3). Certamente não se trata de processo contínuo ou em direção única.

GRÁFICO 3
Indicador de convergência: América Latina e países de renda média (1981-2019)
(Em %)



Fonte: WDI/World Bank.

Como exposto anteriormente, há fortes indícios de que o processo de globalização tem implícita uma tendência a promover a concentração de renda.

Essa maior concentração de renda associada à globalização deriva do perfil de demanda por trabalhadores qualificados, mas também do processo financeiro. Como lembra Kim (2020), a globalização financeira aumenta a desigualdade de riqueza em economias com mercados de capitais desenvolvidos, pelo fato de que a maior disponibilidade de capital reduz seu custo no mercado interno. Em um ambiente de taxas de juros mais baixas, as camadas menos abonadas da população tendem a elevar seu grau de endividamento, enquanto os mais ricos alocam percentuais mais expressivos de sua riqueza em ativos de maior risco, portanto, de retorno mais elevado.

Como indicado por Rodrik e Subramanian (2009), a recomendação de flexibilizar o movimento dos fluxos de capital parte da suposição de que as economias em desenvolvimento são limitadas por escassez de poupança. Desse modo, o acesso facilitado a recursos externos alivia essa restrição, permitindo o aumento do investimento e, com isso, do crescimento de longo prazo.

A entrada de capital externo pode acabar em risco se a economia receptora não adotar políticas macroeconômicas prudentes e boa regulação/supervisão do sistema financeiro. Assim, as economias em desenvolvimento, que supostamente teriam muito a ganhar ao aderirem ao mundo globalizado, como sugerido pelos dados de aumento da renda *per capita* em diversas regiões do planeta, bem como a redução do número de pessoas em estado de pobreza, precisam de cautela na disciplina dos fluxos de capital.

Dessa forma, além dos efeitos desestabilizadores do movimento de capitais – sobretudo dos capitais de curto prazo –, a globalização é associada à redução dos níveis de pobreza absoluta, um dos seus méritos pouco questionados, mas ao mesmo tempo ao aumento dos níveis de desigualdade entre países e entre grupos de pessoas.

No que se refere aos efeitos do influxo de capitais sobre o ritmo de crescimento das economias receptoras, que a racionalização referida anteriormente considera indiscutíveis, Rodrik e Subramanian (2009) argumentam que as economias em desenvolvimento são mais limitadas por investimento do que por disponibilidade de poupança.⁷

As economias em desenvolvimento são constrangidas, em geral, pela demanda inadequada por investimento, isto é, tanto pelos baixos retornos sociais quanto pela baixa participação privada. Essa baixa participação frequentemente deriva da inadequação institucional, uma vez que capitais privados evitam incorrer em risco. Como a existência de agências provedoras de garantias de crédito é rara nas economias menos desenvolvidas, há um processo autoalimentado de excesso de demanda por investimentos e baixo envolvimento de investidores privados. A dificuldade em conseguir crédito afeta, ainda, a capacidade de superar os custos fixos da atividade exportadora, com o duplo efeito de dificultar a participação de fornecedores de menor porte, internamente, e, no cenário internacional, ampliar a desigualdade entre países. Os governos desses países, por sua vez, têm capacidade limitada para intervenções, o que torna difícil corresponder aos requerimentos de boa governança e regulação financeira eficiente.

A entrada de quantidades importantes de capital, embora facilite o aumento do consumo, provoca apreciação da taxa de câmbio real, reduzindo a lucratividade e as oportunidades de investimento no setor de bens comercializáveis, com efeitos adversos sobre o crescimento no longo prazo. As economias que cresceram mais rapidamente foram aquelas que dependeram menos da oferta de capital estrangeiro.

Está fora dos objetivos deste texto tentar reproduzir todo o debate relativo à globalização e suas consequências, objeto de uma literatura já bastante grande e

7. No caso brasileiro, isso corresponderia ao “empocamento” de recursos aplicados em títulos da dívida pública: há poupança, mas esses recursos são empregados de forma a não agregar capacidade produtiva.

variada. O fato relevante a enfatizar é que o caráter que se imaginava “irreversível” do processo de globalização começa a ser crescentemente questionado.

4 A DESGLOBALIZAÇÃO

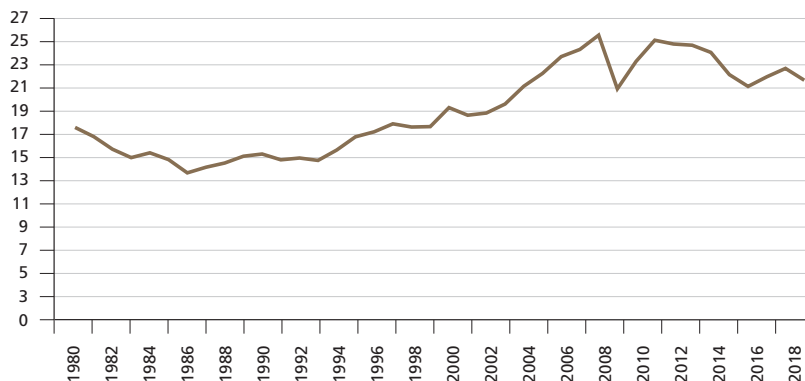
A crise iniciada em 2008 no setor de hipotecas dos Estados Unidos e expandida a partir daí para a maior parte dos países é apontada como um divisor de águas no processo de globalização.

O resultado do plebiscito no Reino Unido a favor de sua saída da União Europeia, a eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos e a popularidade dos partidos de direita em alguns países da Europa (França, Itália, Áustria, Hungria, Polônia) são exemplos que sugerem descontentamento em relação à interação mais intensa de economias distintas.

Segundo Herrero (2019), o volume global de comércio cresceu, por ano, em média 3,5% entre 2009 e 2018, bem abaixo da média de 7,6% registrada antes de 2008. Da mesma forma, o montante de investimentos diretos registrou queda de 28% em 2008 em relação ao nível de 2000. De modo semelhante, os investimentos em carteira também experimentaram retração expressiva, isso antes do ano trágico de 2020, quando essas variáveis certamente tiveram taxas de crescimento fortemente negativas.

O gráfico 4 ilustra a trajetória variada de crescimento da relação exportações/PIB mundial a partir de meados da década de 1980, fortemente influenciada pela integração da China e dos países da Europa Oriental no comércio mundial, assim como pelo rápido crescimento das cadeias globais de valor, seguida da profunda queda em 2008 e da trajetória descendente desde 2011, igualmente influenciada pela decisão chinesa de priorizar o consumo interno e pelo crescente protecionismo geral.

GRÁFICO 4
Exportações/PIB global (1980-2018)
(Em %)

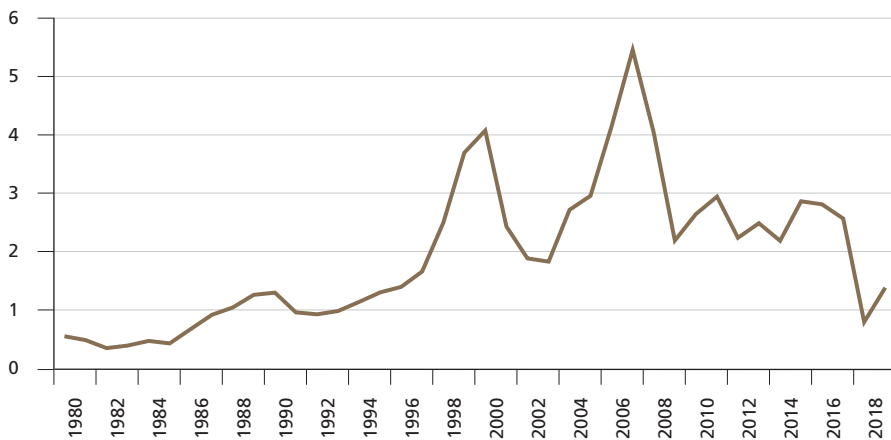


Fonte: WDI/World Bank.

Na esfera produtiva, tanto em resposta ao ambiente geopolítico mais agitado, em função das barreiras impostas pelos Estados Unidos a produtos chineses, quanto por outros motivos (acrescentaram-se a 2020 os efeitos da pandemia), observa-se um processo gradual de realocação de unidades produtivas, com saída de plantas da China em direção a outros países asiáticos e outras regiões.

Nas cadeias de valor, a decisão sobre onde localizar a produção já não é mais resultante apenas de fatores de custo. A dimensão geopolítica, associada à preocupação de evitar situações em que não haja acesso aos insumos, com efeitos daninhos às linhas de produção, tem estimulado a mudança de etapas da produção para outros países. Isso não quer dizer, no entanto, que esses movimentos tenham implicado grandes novos fluxos de investimento. De fato, o gráfico 5 mostra que o volume de investimento direto global vem se reduzindo em intensidade: em 2019, sua proporção do PIB global correspondeu a menos de um quarto do valor observado no seu ponto máximo, em 2007.

GRÁFICO 5
IED/PIB global (1980-2018)
(Em %)



Fonte: WDI/World Bank.

Além dessa tendência de redução do investimento global, Lund *et al.* (2019) revelam alguns dados que demandam cautela na defesa das cadeias de valor como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico.⁸

As cadeias globais de produção têm se tornado menos intensivas no emprego de mão de obra: menos de 20% do comércio de bens é baseado em diferenças no

8. O estudo se baseia em 23 cadeias globais de valor em setores produtores tanto de mercadorias quanto de serviços, envolvendo 43 países, que correspondem a 96% do comércio global, 69% da produção global e 68% do emprego global.

custo do trabalho, e entre 2007 e 2017 as exportações reduziram de 28% para 22% da produção total nessas cadeias. Ao mesmo tempo, as transações em serviços têm aumentado mais de 60% mais rápido que o comércio de mercadorias.

As cadeias globais de valor, em contrapartida, estão se tornando mais intensivas em conhecimento e emprego de trabalhadores qualificados, ao mesmo tempo que estão cada vez mais concentradas, em termos regionais, na Ásia e na Europa, dado que a produção tem se concentrado sobremaneira em locais próximos aos mercados de destino.

Essas tendências favorecem as economias avançadas, dada sua competitividade em inovação e serviços, assim como seu estoque de trabalho mais qualificado, embora algumas economias em desenvolvimento geograficamente próximas a grandes mercados também possam se beneficiar com o movimento da oferta para mais perto dos consumidores.

A nova configuração das cadeias de valor (via mercado de trabalho) reforça, portanto, os efeitos mencionados anteriormente de estímulo à concentração de renda por meio de maior movimentação internacional de recursos.

A preocupação com os efeitos indesejáveis da globalização – que levaram aos acontecimentos políticos destacados no início desta seção – tem suscitado recomendações de políticas que implicariam forte regressão ao processo.

Por exemplo, Bello (2009) sugere um conjunto de medidas que apoiariam um processo de desglobalização.⁹ Qualquer semelhança com as críticas sistemáticas à listagem de Williamson, que ficou conhecida como o Consenso de Washington, talvez não seja pura coincidência.

São onze medidas, conforme a seguir descrito.

- 1) A produção para o mercado interno volta a ser o centro de gravidade da economia, em vez da produção para exportação.
- 2) Deve haver estímulo à produção de bens no nível comunitário e no nível nacional, se possível, a um custo razoável, para preservar a comunidade (princípio da subsidiariedade).
- 3) A política comercial – quotas e tarifas – deve ser usada para proteger a economia local da destruição por parte de concorrentes subsidiados, exercendo preços artificialmente baixos.
- 4) A política industrial, incluindo subsídios, tarifas e comércio, deve ser usada para revitalizar e fortalecer o setor industrial.

9. A revista *The Economist* atribui a Walden Bello a paternidade do termo desglobalização.

- 5) As medidas de redistribuição equitativa da renda e da terra, inclusive reforma urbana, podem criar um pujante mercado interno que servirá de âncora para a economia e para produzir recursos para o investimento.
- 6) Os desequilíbrios ambientais serão reduzidos ao diminuir a ênfase em crescimento, enfatizar a qualidade de vida e maximizar a equidade.
- 7) O desenvolvimento e a difusão de tecnologia ambientalmente amigável na agricultura e na indústria devem ser encorajados.
- 8) As decisões econômicas estratégicas não podem ser relegadas a tecnocratas. O processo decisório democrático deve ser expandido de tal modo que as questões vitais – como quais setores desenvolver e quais eliminar etc. – sejam sujeitas à discussão e escolha democráticas.
- 9) A sociedade civil deve monitorar e supervisionar constantemente o setor privado e o Estado, em um processo que deve ser institucionalizado.
- 10) As propriedades devem ser transformadas em *economia mista*, compreendendo cooperativas comunitárias, empresas privadas e empresas estatais, e excluindo as corporações transnacionais.
- 11) As instituições globais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, devem ser substituídas por instituições regionais construídas não sobre comércio livre e mobilidade de capital, mas sobre princípios que *transcendam a lógica do capitalismo*.

Em que pesem esses indicadores e essas recomendações, contudo, a interpretação de que o chamado movimento de desglobalização é inevitável tem sido igualmente questionada.

Bhattacharya *et al.* (2017), por exemplo, questionam a afirmativa de que o processo de globalização está se retraindo. Segundo eles, o número de viajantes cruzando as fronteiras internacionais aumentou 50% entre 2005 e 2016, atingindo 1,2 bilhão de pessoas. Nesse mesmo intervalo de tempo, o número de pessoas usando a *internet* aumentou de 900 mil para mais de 3 bilhões. Evidentemente, não se pode desprezar o fato de que esses são números pré-pandemia do coronavírus.

O que é considerado uma sobrevida da globalização pode, na verdade, ser indicado como um conjunto de indicadores do que se está convencendo chamar de “novo normal”. Uma vez mais, um processo cujo nível de explicitação aumentou em 2020, a partir da pandemia.

Bhattacharya *et al.* (2017) identificam três fatores determinantes: i) os sistemas de manufatura digitalizada (indústria 4.0), capazes de elevar a produtividade de forma expressiva, reduzindo custos, ao mesmo tempo que tornam possíveis as

operações em unidades menores, mais próximas dos consumidores e em qualquer lugar; ii) as plataformas digitais, que introduzem novos modelos de negócios, e que têm sido adotadas tanto por grandes empresas tradicionais quanto por *startups*; e iii) os serviços digitais transfronteiriços, cujo crescimento rápido tem sido possibilitado pelos avanços tecnológicos.

De modo semelhante, ao analisar os indicadores para os países europeus, Darvas (2020) encontra que a razão entre o comércio intra-União Europeia e PIB aumentou depois das crises financeiras do final da década passada, o mesmo ocorrendo para essa relação no comércio extra-área. Em particular, aumentou a razão entre exportações de produtos intermediários e PIB europeu, indicando que a participação europeia nas cadeias de valor não foi afetada de forma significativa pela desglobalização. Esse novo contexto demanda, evidentemente, novas formas de enfoque em termos de negócios e de políticas econômicas e padrões de regulação.

O problema, segundo James (2017), é que historicamente tanto os movimentos no sentido de globalização como de sua reversão foram estimulados por grandes potências, refletindo, inevitavelmente, suas prioridades políticas; isso é reconhecido por Bhattacharya *et al.* (2017): há indicações de que o nacionalismo e os interesses políticos têm crescentemente assumido predominância em relação aos objetivos econômicos globais compartilhados pela maior parte dos países.

O exemplo mais explícito é, provavelmente, o conjunto de posições adotadas pelos Estados Unidos nos últimos anos. Ao questionamento da atuação de diversos organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o boicote às atividades no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras atitudes com relação a agendas globais (como a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, relativo ao clima, e do Acordo Transpacífico), soma-se um conjunto de medidas protecionistas, em que são afetadas as exportações de diversos países como a China e o Brasil.

O mais preocupante é que essa tendência não se esgota aí. Outros exemplos encontrados em economias de outras regiões vão em direção semelhante, compondo um cenário de mudanças nas relações globais. A China tem imposto um conjunto crescente de medidas restritivas a produtos australianos, aparentemente como resposta à resistência australiana aos produtos e serviços de empresas chinesas, e a União Europeia tem adotado uma postura radical com relação a produtos importados de países que não observem os padrões ambientais desejáveis, além de ser proativa em questões associadas à denominação de produtos segundo sua origem geográfica.

Particularmente notável nesse sentido têm sido algumas medidas adotadas pelo governo norte-americano em relação tanto aos estímulos à produção de insumos,

sobretudo componentes eletrônicos, quanto às restrições de vendas desses insumos a outros países. Isso sugere o advento de uma nova divisão internacional do trabalho, no que se poderia classificar – por associação a décadas passadas, como a cortina de ferro que separava os países ocidentais do mundo soviético – como uma cortina de *chips*, com consequências prováveis para o processo de globalização.

O pior lado desse nacionalismo redivivo tem sido, no auge da pandemia do coronavírus, os conflitos entre países, provocados por barreiras à exportação de vacinas e equipamentos médicos. A esperada convergência associada ao processo de globalização certamente não foi capaz de superar os interesses locais.

Esse “novo normal” no que se refere às condições para inserção internacional por parte de uma economia de porte médio, como a brasileira, implica novos desafios, tanto em termos de novas condições de concorrência nos principais mercados quanto em termos de maior demanda por explicitar alinhamento econômico/político/ideológico com os principais parceiros.

Nesse momento de redefinição das relações econômicas no cenário internacional, a economia brasileira se encontra em condição peculiar, com perfil baixo de presença no mercado de mercadorias, mas expressivo na circulação de recursos, e com exposição limitada em termos de acordos firmados com outras economias. A próxima seção mostra as principais características desse relacionamento.

5 OS DADOS BRASILEIROS

A análise das características de inserção da economia brasileira no cenário internacional pode ser dividida em partes. Sem pretender esgotar o tema, aqui são consideradas três dimensões complementares,¹⁰ referentes: i) aos fluxos comerciais de mercadorias e serviços; ii) ao movimento internacional de recursos; e iii) à formalização de acordos preferenciais.

5.1 Inserção comercial

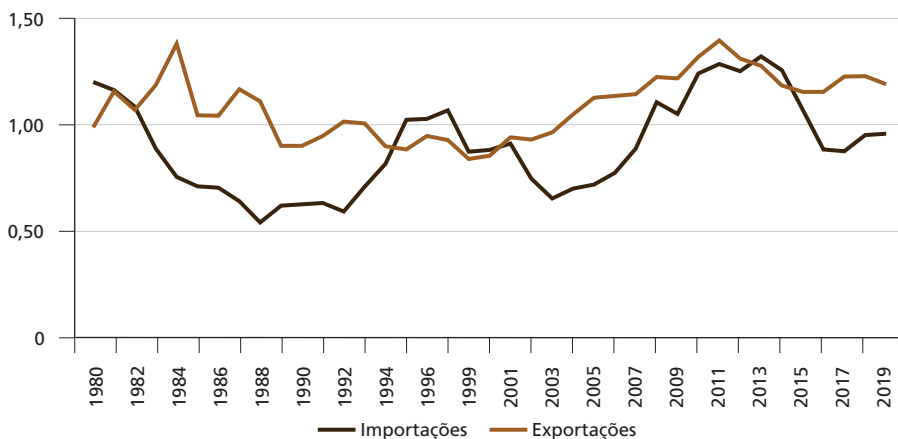
Em que pese estar frequentemente listado entre as dez maiores economias do planeta, o Brasil tem apresentado, tradicionalmente, presença marginal no comércio internacional. Como mostra o gráfico 6, a participação brasileira há muito não chega a superar os níveis de 1,4% das exportações e de 1,3% das importações globais.

Esse dado pode ser lido com preocupação, por significar um peso excessivamente diminuto nas transações mundiais, principalmente devido à importância relativa da economia no contexto geral. Mas pode, igualmente, ser visto com

10. Transcende o âmbito deste texto incluir a análise, por exemplo, das iniciativas de cooperação internacional (técnica, humanitária, educacional etc.) consideradas no capítulo 9, tais como a transferência tecnológica, o formato institucional para o desenho das políticas voltadas ao setor externo, a participação em instituições multilaterais e diversas outras dimensões que compõem a estratégia de inserção no cenário internacional.

otimismo se entendido que isso significa que existem mais de 98% de oportunidades não exploradas pela economia nacional para suas vendas externas.

GRÁFICO 6
Participação brasileira no comércio mundial (1980-2019)
(Em %)



Fonte: World Trade Organization (WTO). Disponível em: <https://bit.ly/3dSQawR>.

A tabela 1 mostra que são os produtos agrícolas os que asseguram que o grau de participação nas exportações globais não seja ainda mais reduzido. Sua participação é significativa e crescente, sobretudo nas duas últimas décadas. Em contrapartida, a participação das manufaturas brasileiras no cenário mundial continua deixando muito a desejar, com perda sistemática de participação no comércio internacional.

TABELA 1
Participação brasileira no comércio mundial por grandes setores (1980-2019)
(Em %)

	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019
Total	1,13	0,93	1,06	1,24
Produtos agrícolas	3,26	2,65	3,90	5,11
Manufaturas	0,80	0,70	0,74	0,66

Fonte: WTO. Disponível em: <https://bit.ly/3dSQawR>.

Esse nível limitado de presença no mercado internacional distingue a economia brasileira na comparação com as demais grandes economias do planeta. Como mostra a tabela 2, ao considerarmos as maiores economias – grupo em que frequentemente a economia brasileira é incluída, tendo em vista o valor do produto nacional –, a participação das exportações brasileiras é a mais acanhada de todas.

TABELA 2
Participação das maiores economias nas exportações globais (2010-2019)
 (Em %)

País	Média
Brasil	1,2
Canadá	2,4
China	12,1
França	3,1
Alemanha	8,0
Índia	1,6
Itália	2,8
Japão	4,0
Coreia do Sul	3,0
Reino Unido	2,7
Estados Unidos	8,6

Fonte: WTO. Disponível em: <https://bit.ly/3dSQawR>.

Parte das razões para tanto está associada ao relativamente baixo grau de abertura da economia brasileira ao comércio internacional. Ao se considerar o peso, na produção nacional, das atividades de exportações e importações de bens e serviços no Brasil e nas principais economias fica claro, conforme a tabela 3, que esse percentual aqui é de longe o mais baixo (apesar de semelhante ao relativo às exportações dos Estados Unidos).

TABELA 3
Comércio de bens e serviços/PIB (2010-2019)
 (Em %)

País	Média	
	Exportações	Importações
Brasil	12,4	13,2
China	22,6	20,3
Canadá	31,1	32,9
França	29,9	31,0
Alemanha	45,9	39,7
Itália	29,1	27,3
Japão ¹	16,5	16,9
Índia	21,6	25,3
Coreia do Sul	45,9	41,7
Estados Unidos	12,7	15,8
Reino Unido	29,6	31,0

Fonte: WDI/World Bank.

Nota: ¹ Para o Japão, os dados coletados compreendem o intervalo entre 2010 e 2018.

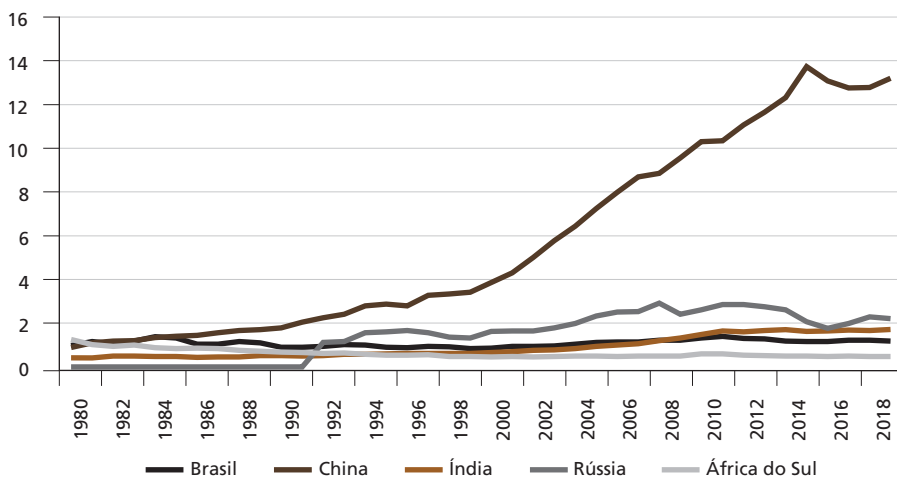
As tabelas 2 e 3 trazem dados de economias industrializadas, com elevado valor da renda *per capita* e, portanto, em condições distintas da brasileira. Um conjunto alternativo é o das economias emergentes, supostamente concorrentes com os produtos exportados pelo Brasil. A escolha de grupos de referência pode levar a quaisquer conjuntos de economias. Dada a participação brasileira no BRICS, este grupo será usado neste capítulo como contraponto para avaliar algumas das dimensões da inserção internacional da economia brasileira.

O gráfico 7 mostra que a participação das exportações brasileiras no mercado internacional só supera a da África do Sul, no BRICS. Se nos anos 1980 seus percentuais de participação eram bastante similares aos brasileiros, desde a década seguinte, Rússia e, principalmente, China passaram a se destacar no grupo; nos últimos anos, a Índia também superou o percentual de participação brasileira.

GRÁFICO 7

BRICS: participação nas exportações mundiais de mercadorias (1980-2018)

(Em %)



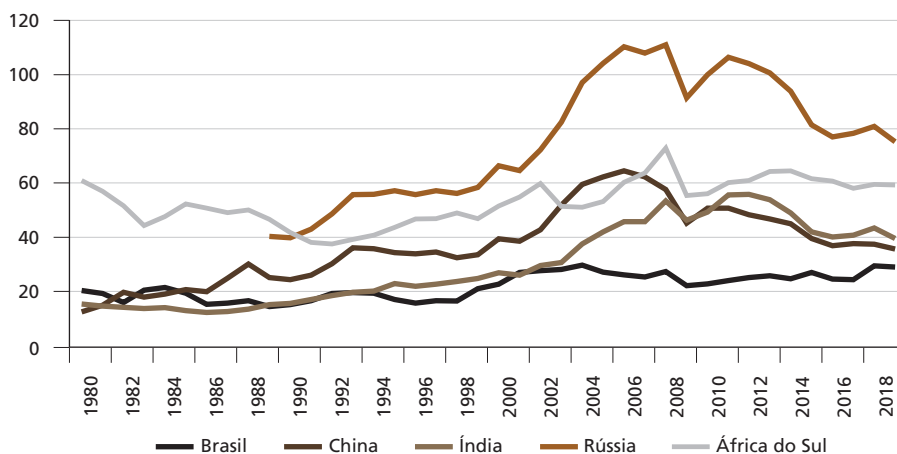
Fonte: WTO. Disponível em: <https://bit.ly/3dSQawR>.

É frequente o argumento de que o tamanho do mercado interno faz com que a maior parte das atividades esteja focada nas vendas internas. No entanto, a tabela 3 mostra que para economias com mercados internos bem maiores do que o brasileiro, como nos casos da China e da Alemanha, a participação nas exportações mundiais é muito mais elevada. Mesmo na Índia, onde a população é um múltiplo inteiro da brasileira, o grau de abertura – medido dessa maneira – é mais pronunciado que no Brasil.

O gráfico 8 ilustra esse indicador de abertura apenas para o BRICS. É notável a diferença da economia brasileira em relação aos demais participantes do

grupo: só superou os indicadores de outros países – Índia e China – no início da década de 1980. Desde então, vem sendo sistematicamente a economia mais fechada do grupo.

GRÁFICO 8
BRICS: grau de abertura (1980-2018)
(Em %)



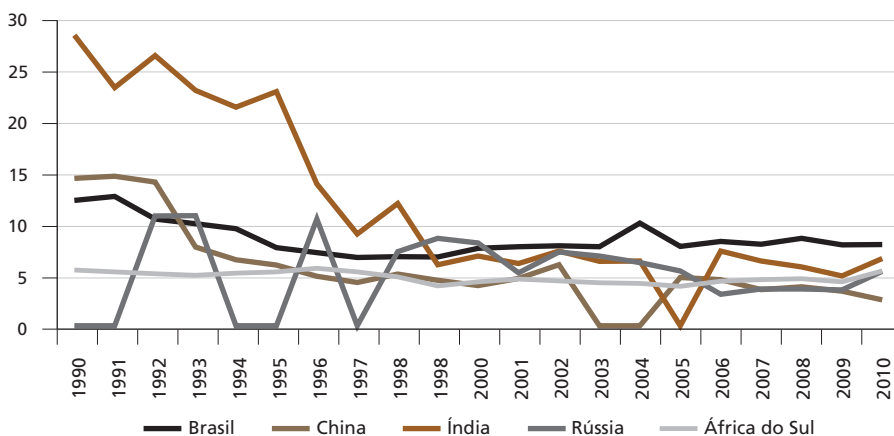
Fonte: WDI/World Bank.

O valor comparativamente mais reduzido da importância das atividades comerciais externas na determinação do PIB brasileiro está relacionado com a adoção de barreiras comerciais. No caso das barreiras que afetam a presença de mercado dos produtos brasileiros, é possível argumentar que sua incidência é diferenciada, entre países, em função da composição da pauta exportadora. A chamada escalada tarifária, que implica barreiras mais elevadas aos produtos com maior grau de transformação industrial do que às matérias-primas e alimentos não processados, explica parte do baixo desempenho das manufaturas. Além disso, a existência de acordos de preferências comerciais dos quais o Brasil não faz parte determina condições diferenciadas de acesso a mercados. O tema dos acordos comerciais é tratado no capítulo 4.

Quanto às barreiras impostas pelo país, elas afetam tanto as importações, ao torná-las mais caras no mercado interno, quanto as exportações, na medida em que encarecem o acesso a bens de produção importados, o que afeta a competitividade dos produtos exportados e/ou estimula a adoção de barreiras de forma retaliatória por parte de outros países. Em relação a este estudo, transcende nossos objetivos fazer um levantamento comparativo das diversas barreiras ao comércio ou de sua concentração setorial.

No que diz respeito ao grupo de países de referência (BRICS), seria de esperar que, uma vez consolidado, o acesso ao mercado dos parceiros fosse facilitado via acordos intragrupo. Isso nunca aconteceu. Houve avanços apenas no tocante à facilitação de procedimentos na liberação de importações e outros aspectos relacionados. Assim, faz sentido comparar as tarifas multilaterais praticadas pelos cinco países do grupo. O gráfico 9 ilustra a evolução dessas tarifas.

GRÁFICO 9
BRICS: tarifa média ponderada (1990-2010)
(Em %)



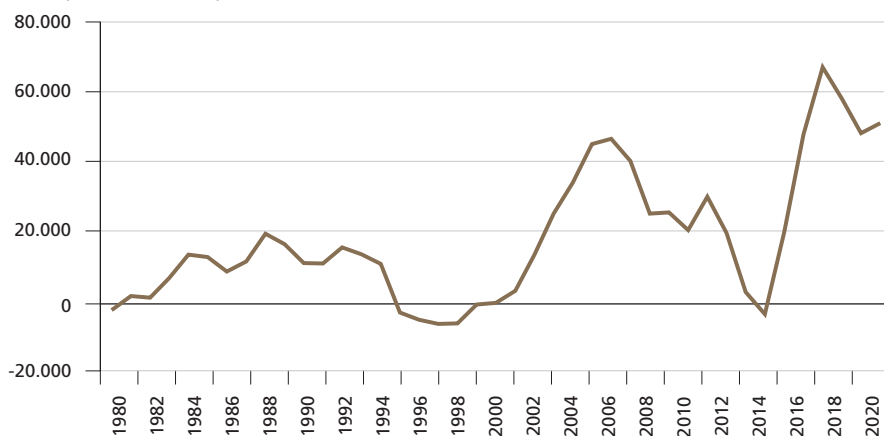
Fonte: WDI/World Bank.

No início da década de 1990, a tarifa média praticada pelo Brasil era superada pelas correspondentes adotadas pela China e Índia. De fato, a tarifa indiana era um múltiplo inteiro das demais, embora com trajetória decrescente. Desde 2000 é a tarifa brasileira que se destaca como a mais elevada no grupo. Isso certamente é parte da explicação para os indicadores menos expressivos de participação no mercado internacional e de grau de abertura da economia brasileira.

As razões para tanto são variadas. Por exemplo, Baumann e Messa (2017) encontram indicações de que o comportamento das tarifas é significativamente influenciado pela economia política subjacente: entre 2005 e 2010, o peso do *lobby* interno correspondeu a 25% das decisões de política comercial, e entre 2011 e 2013 esse peso aumentou para 35%.

Tanto porque o valor importado é mais reduzido do que poderia ser, em função das barreiras, quanto pelo desempenho das exportações de alguns produtos, outra peculiaridade da economia brasileira é apresentar superávits comerciais de maneira sistemática, quase estrutural, como indica o gráfico 10.

GRÁFICO 10
Saldo comercial da economia brasileira (1980-2020)
(Em US\$ milhões)



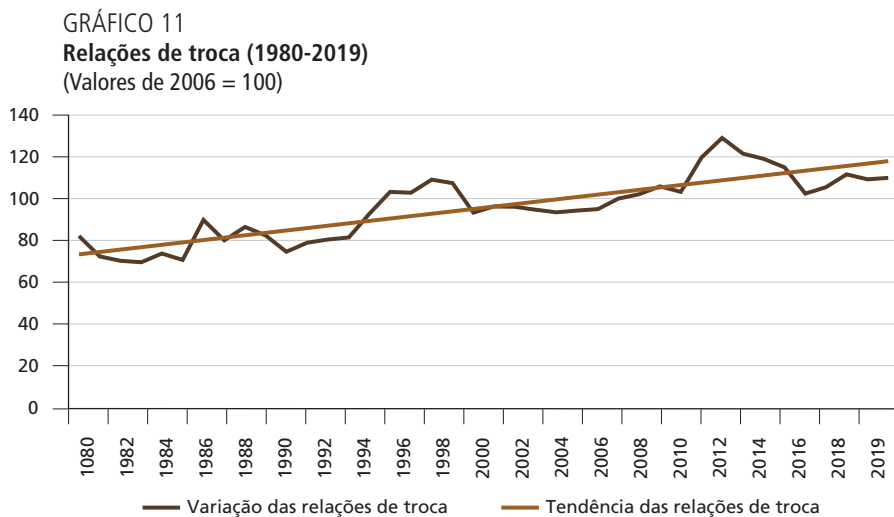
Fonte: Ipeadata.

O notável resultado entre 2000 e 2014, com excedentes comerciais extraordinários, teve implicações internas significativas. A disponibilidade de divisas possibilitou o aumento na importação de bens de capital a um ritmo anual médio de 13%, pouco acima dos 12% de aumento médio da importação de produtos intermediários, e acima dos 9% da importação de bens de consumo. Uma das consequências desse dinamismo foi reforçar a resistência interna – como indicado anteriormente – à ampliação do processo de abertura a importações.

O fato de boa parte do dinamismo exportador – e da participação no comércio global – ser associada a produtos primários traz à consideração as condições de mercado para esses produtos, em comparação com os preços dos produtos importados.

Como é sabido, o mercado internacional de *commodities* esteve fortemente ativo no período recente. Para a economia brasileira, isso se refletiu em uma trajetória ascendente expressiva das relações de troca. O gráfico 11 mostra quão favoráveis para a economia brasileira têm sido as condições externas, com variações positivas de 47% entre 1990 e 1997 e de quase 40% entre 1999 e 2011.

Os cenários mais prováveis sugerem que dificilmente haverá reversão desse ambiente favorável a curto prazo, dadas as condições de demanda – previsíveis para o futuro próximo – pelas mercadorias que caracterizam a pauta brasileira de exportações, com o que tudo indica boas perspectivas de mercado externo para o agronegócio brasileiro.



Fonte: Ipeadata.

Esse ambiente favorável à geração de saldos comerciais (bem como a entrada expressiva de divisas, como explicado mais adiante) implicou, como previsível, maior disponibilidade de recursos, afetando o equilíbrio no mercado interno de divisas, com redução do seu preço interno.

Como mostra o gráfico 12, a taxa efetiva real de câmbio para as exportações¹¹ apresentou, na maior parte do período, trajetória decrescente. Uma das consequências foi que, se ao setor primário exportador foi possível se beneficiar de demanda externa ativa e de fato elevar sua presença no mercado internacional, o setor manufatureiro experimentou redução de lucratividade na atividade exportadora. A relação câmbio nominal/salário foi reduzida de um índice (com valores de 2010 igual a cem) de 249, em outubro de 2002, para 91, em abril de 2011. Em julho de 2022, encontrava-se apenas a meio caminho, com um índice de 114.

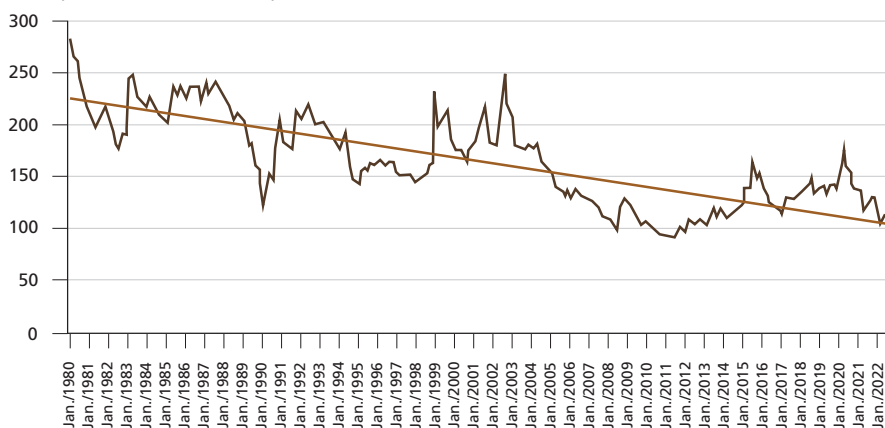
Soma-se a isso o fato de que em conjuntura de saldo comercial positivo elevado, a vontade política para estimular mais exportações é naturalmente reduzida, entre outros motivos, para evitar o impacto monetário interno, em economias que não dispõem de mecanismos – a exemplo de fundos soberanos – de preservação do saldo em divisas fora do fluxo de renda interna, contribuindo, com isso, para aliviar pressões inflacionárias.

11. Com base no Índice de Preços por Atacado-Disponibilidade Interna (IPA-DI).

GRÁFICO 12

Taxa de câmbio efetiva real: exportações (1980-2022)

(Valores de 2010 = 100)



Fonte: Ipeadata.

Além disso, e por razões semelhantes, reduz-se o empenho em envidar esforços para reduzir as barreiras impostas pela baixa qualidade da infraestrutura, em geral, e para as atividades de exportação, em particular. De fato, segundo estimativas de Frischtak e Mourão (2017), o estoque de capital em infraestrutura correspondia a 58% do PIB em 1983, sendo gradualmente reduzido a 36% em 2016. Em reportagem recente, foi apresentada estimativa para 2020, indicando um nível próximo a apenas um quinto do PIB nesse ano (Cavalcanti e Rosa, 2021).

É válido ressaltar que há uma quantidade expressiva de outros determinantes nesse resultado, mas parece razoável supor que a bonança na geração de divisas possa ter desempenhado um papel de redução dos estímulos para a provisão de incentivos às exportações de produtos mais elaborados. Da mesma forma, essa entrada de recursos não contribuiu para maiores esforços na superação de dificuldades na infraestrutura e na solução das distorções na área tributária. A somatória desses determinantes internos é certamente parte da explicação para o baixo desempenho das exportações de produtos industrializados e, conseqüentemente, sua participação limitada no mercado internacional, como indicado na tabela 1.

Se as perspectivas para boa parcela das exportações dão margem a otimismo em relação às expectativas quanto à demanda, e em boa medida também em função da capacidade de resposta por parte do agronegócio brasileiro, no tocante às manufaturas as expectativas são mais cautelosas.

Além dos elementos já considerados, o desempenho recente reflete, em boa medida, um grau limitado de competitividade, além das barreiras comerciais – internas e externas –, das ineficiências da infraestrutura e da estrutura fiscal, que elevam os custos de produção. Esses e outros elementos (inclusive determinantes geográficos, como a localização do país em relação aos principais mercados, com implicações para o custo de transporte) têm contribuído para que o Brasil tenha menor participação em cadeias globais de valor.

O argumento que enfatiza esse aspecto está relacionado com o fato de que ao estar associada a uma dessas cadeias de valor, uma economia em desenvolvimento pode se beneficiar de vantagens comparativas geradas em setores em que não as teria, isoladamente, bem como de absorção de progresso tecnológico e outras benesses. A discussão quanto aos aspectos positivos e negativos da participação em cadeias de valor é extensa, e este não é o espaço para considerações mais detalhadas.¹²

Para esses propósitos, parece suficiente mostrar indicações de como a economia brasileira se compara com outras, em termos do percentual de valor agregado domesticamente. O argumento é de que quanto maior esse valor agregado, menos relevante é o uso de produtos intermediários importados nos processos produtivos, portanto, menor a participação em cadeias de valor e, por consequência, menores os benefícios que a economia poderia absorver, em termos de redução de custos, estrutura de comercialização e acesso a técnicas produtivas e a melhores práticas de governança.

TABELA 4
Valor agregado nas exportações, por países selecionados (2011)
 (Em %)

Brasil	89,3
Argentina	85,9
Canadá	76,4
França	75,0
Alemanha	74,4
Itália	73,6
Japão	85,3
Coreia do Sul	58,4
México	68,3
Reino Unido	77,1
Estados Unidos	85,0
China	79,8
Índia	76,0
Rússia	86,4
África do Sul	80,5

Fonte: World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3denDRL>.

12. O leitor interessado pode obter mais informações sobre esse debate em Baumann (2020a). Esse é o tema também do capítulo 7.

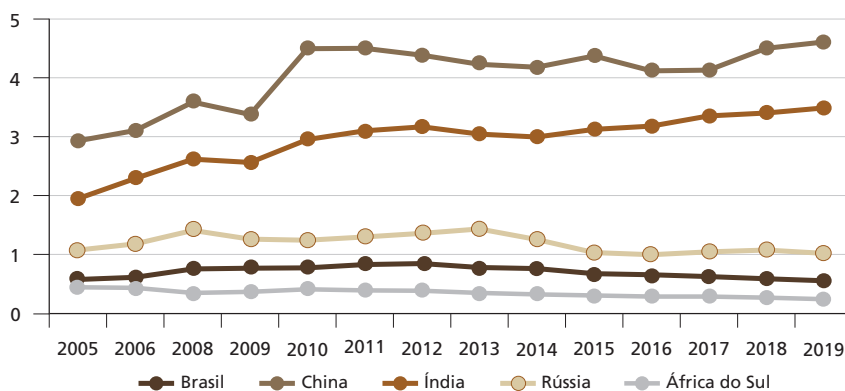
De acordo com a tabela 4, a economia brasileira tem um percentual de valor adicionado internamente maior que o verificado em diversas outras economias, boa parte das quais fornecedoras de itens que competem com os produtos brasileiros no mercado internacional. A julgar pelos dados do Trade in Value Added (TiVA), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), são poucas as economias com percentual comparável, e ainda menos as economias com indicação de valor adicionado interno mais alto que o brasileiro.

Entre os países do BRICS, apresentados na tabela 4, há destaque para a Rússia (86,4%), que – à semelhança da Argentina (85,9%), do Japão (85,3%) e dos Estados Unidos (85,0%) – tem valor agregado interno relativamente mais elevado que a maior parte das demais economias, que têm percentuais na faixa dos 60%-70%. No entanto, o indicador mais elevado é, de longe, o do Brasil, com 89,3%.

Ainda em relação à tabela 4, é notável a magnitude do diferencial do indicador de valor agregado nas exportações em diversas economias quando comparadas à brasileira. Uma vez que pertencer a cadeias globais de valor seja efetivamente uma fonte relevante de competitividade, os dados da tabela 4 sugerem uma posição relativamente desfavorável para os produtos brasileiros de exportação.

Se no comércio de mercadorias a participação brasileira no mercado mundial é limitada, essa presença é ainda menor nas transações em serviços. O gráfico 13 mostra de forma comparada as participações do BRICS nesse mercado. Em seu ponto máximo, em 1984,¹³ os serviços exportados pelo Brasil não chegaram a representar mais que 0,84% das transações globais, e essa participação vem decrescendo linearmente desde então.

GRÁFICO 13
Exportações de serviços: BRICS (2005-2019)
(Em %)



Fonte: WTO. Disponível em: <https://bit.ly/2UzuhvK>.

13. Antes, portanto, da criação do BRICS.

Isso não significa que o setor de serviços não seja importante para a economia brasileira. De fato, ele representa em torno de três quartos do PIB do país. A questão é o tipo de serviço produzido: aqui, muito mais de cunho pessoal e menos empresarial, portanto, com menor potencial exportador.

Tendo em vista a importância crescente dos serviços nos processos produtivos e, sobretudo, as características do chamado “novo normal”, com processos de comercialização por via eletrônica, crescente fluidez de comunicações e outras características, uma baixa competitividade no setor de serviços mais sofisticados reflete, ao mesmo tempo que provoca, baixa competitividade dos processos produtivos em geral.

No grupo do BRICS, apenas a África do Sul tem presença menor que o Brasil no mercado internacional de serviços. De fato, elevar essa participação tem sido uma política explícita por parte da China. No caso da Índia, é sabido que há algum tempo os serviços são parte importante de sua política comercial, frequentemente compensando os déficits no comércio de mercadorias.

O desempenho brasileiro no comércio de serviços é afetado, além de diversos outros fatores, pela própria desvantagem em termos geográficos, uma vez que o país se encontra distante dos mercados mais ativos, o que encarece, por exemplo, a comercialização de serviços que exigem presença física do provedor.

Essas são as linhas gerais da inserção comercial internacional da economia brasileira. Nesta discussão, não vem ao caso entrar em mais detalhes em relação à composição setorial dos fluxos comerciais e suas implicações. Vale a pena, no entanto, considerar outra dimensão envolvida no processo de globalização: o movimento de capitais, a ser discutido na subseção adiante.

5.2 Movimento de capitais

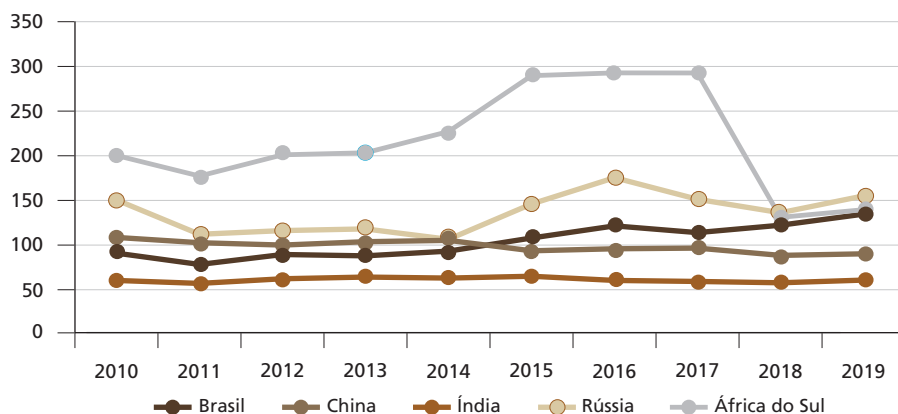
Outra das dimensões da globalização está associada com o grau de abertura da economia para a movimentação internacional de recursos. Uma economia será tanto mais globalizada quanto mais intensa for a participação do setor externo na movimentação dos recursos no fluxo de renda interno.

Um indicador básico desse grau de globalização é a intensidade da posição internacional de investimentos no conjunto das atividades da economia. A soma dos ativos e passivos externos indica o grau de envolvimento da economia com a movimentação de recursos com o restante do mundo.

Segundo o gráfico 14, a economia brasileira ocupa uma posição intermediária entre os países do BRICS, superando a China e a Índia. Como é sabido, há sete décadas a legislação e as políticas brasileiras são mais amigáveis aos fluxos de recursos do que ao movimento de mercadorias externas. Isso certamente se

reflete no comportamento do passivo externo, sendo a economia brasileira tradicionalmente um destaque como destino para os investimentos diretos: segundo UNCTAD (2020), em 2019 o Brasil foi o sexto maior destinatário de investimentos diretos (nono em 2018).

GRÁFICO 14
Ativos mais passivos externos/PIB (2010-2019)
(Em %)



Fonte: Balance of Payments Statistics/FMI e WDI/World Bank.

Ao desagregar os componentes do ativo e do passivo externos, no caso brasileiro, constata-se que o aumento recente observado no gráfico 15 ocorreu em ritmos diferenciados entre esses componentes.

Os indicadores de variação no estoque trimestral dessas variáveis (tabela 5) mostram um ritmo mais acelerado entre 2010 e 2014 do que entre 2005 e 2010, assim como entre 2015 e 2020, tanto nos fluxos de entrada quanto de saída do país.

Chama a atenção que no período mais recente as variações foram mais positivas nos componentes do ativo que no passivo, sendo particularmente notáveis as trajetórias de queda pronunciada dos investimentos em carteira e dos derivativos no país. Esse conjunto de movimentações nos dois sentidos certamente reflete, no período 2015-2020, as expectativas dos agentes (internos e externos) em relação à conjuntura econômica e política do país.

TABELA 5
Componentes do ativo e do passivo externos: variação de estoques
 (Em %)

	2010-2014/2005-2009 ¹	2015-2020/2010-2014 ¹
Componentes do ativo		
Investimento direto no exterior	103	50
Investimento em carteira no exterior	81	49
Derivativos no exterior	574	94
Outros investimentos no exterior	36	22
Componentes do passivo		
IED no país	153	5
Investimento em carteira no país	72	-20
Derivativos no país	373	-30
Outros investimentos no país	137	24

Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3hJ8hq7>.

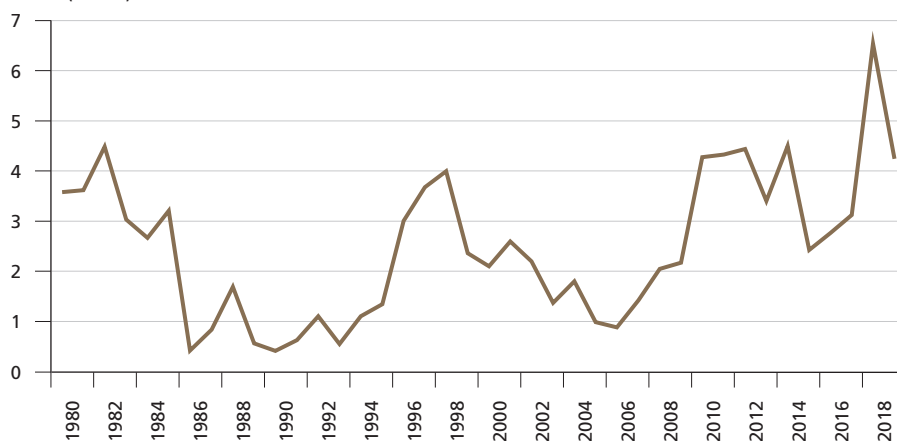
Nota: ¹ Equivale à divisão entre a média do primeiro período e a média do segundo período.

É igualmente preocupante a redução do ritmo de aumento da entrada de IEDs, elemento básico para a criação ou ampliação de capacidade produtiva e eventual modernização de processos produtivos. Certamente, essa redução está associada à retração global dos fluxos de investimento no período recente, assim como é fruto das características das iniciativas internas voltadas para a atração de recursos.

O gráfico 15 traz (ao menos) duas informações importantes. A primeira é a própria ordem de grandeza da participação brasileira no total de investimentos diretos, bastante superior às porcentagens indicadas no gráfico 6 para as exportações e importações brasileiras no mercado internacional (da ordem de 1%). Isso significa que a associação da economia brasileira com o processo de globalização tem sido predominantemente via movimentação de recursos, bem mais que no comércio de mercadorias.

A segunda informação relevante no gráfico 15 é o notável aumento dessa participação desde a segunda metade dos anos 2000, passando de menos de 1%, em 2006, para quase 7% do total mundial em 2018. Mesmo com a queda expressiva em 2019, o percentual de participação nos investimentos globais permanece um múltiplo inteiro do percentual correspondente ao comércio.

GRÁFICO 15
Participação nos investimentos globais (1980-2018)
(Em %)



Fonte: WDI/World Bank.

A julgar pelas considerações que atribuem à interação financeira com o resto do mundo efeitos concentradores de riqueza, pelos mecanismos expostos nas seções anteriores, o gráfico permite supor que no caso da economia brasileira esse processo pode ter tido alguma importância no aumento do grau de concentração interna de renda.

Completando esta seção, nas análises do desempenho internacional da economia brasileira são frequentes as referências ao fato de que há poucos acordos de que o país faz parte, tanto em termos comerciais quanto para facilitação/proteção de investimentos externos.

5.3 Os acordos¹⁴

De imediato, há um razoável consenso no sentido de que a existência de acordos firmados não é uma condição suficiente para assegurar desempenho. No caso dos acordos comerciais, é possível imaginar que as condições preferenciais de acesso a mercado sejam um facilitador do fluxo de exportações de parte dos países signatários, uma vez que os competidores encontram condições menos favoráveis, já que seus produtos devem superar barreiras mais elevadas.

Quanto maior o número de países com os quais uma economia tenha acordado preferências, provavelmente tanto maiores as chances de que seus produtos tenham condições facilitadas de acesso a mercado.¹⁵

14. O tema dos acordos comerciais e de investimento é retomado mais detalhadamente nos capítulos 4 e 6.

15. Por óbvio, o número máximo de países com os quais é possível firmar acordos é igual ao número total de países existentes, com o que o somatório de preferências passa a ser igual a um processo de abertura multilateral da economia.

No entanto, também há no comércio uma série de outros elementos frequentemente mais determinantes dos fluxos de mercadorias do que a existência de acordos. Isso não elimina a relevância de considerar, em termos comparativos, a experiência brasileira com a adesão a acordos preferenciais.

No caso do Brasil, é possível identificar três tipos de acordos de preferências comerciais, conforme a seguir descrito.

- 1) No âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), o país é partícipe do Acordo de Cooperação Econômica (ACE) nº 18, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do Acordo de Preferência Tarifária Regional (PTR) nº 4, do Acordo de Sementes nº 2, do Acordo de Bens Culturais nº 7, estes três últimos entre países da Aladi, além de ter ACEs firmados com o Uruguai (ACE nº 2), a Argentina (ACE nº 14), o Chile (ACE nº 35), a Bolívia (ACE nº 36) e o México (ACE nº 53). Além desses, participa dos acordos entre o Mercosul e o México (ACE nº 54), do Acordo Automotivo Mercosul-México (ACE nº 55), do Acordo Mercosul-Peru (ACE nº 58), do Acordo Mercosul-Colômbia, Equador, Venezuela (ACE nº 59), do Acordo Mercosul-Cuba (ACE nº 62), do Acordo Brasil-Venezuela (ACE nº 69), do Acordo Mercosul-Colômbia (ACE nº 72), do Acordo Brasil-Paraguai (ACE nº 74), do Acordo de Alcance Parcial (AAP) Brasil-Guiana-São Cristóvão e Névis (AAP.A23TM nº 38) e do Acordo Brasil-Suriname (AAP.A25TM nº 41); um total de dezenove acordos.
- 2) Sendo membro do Mercosul, o país participa dos acordos Mercosul-Índia, Mercosul-Israel, Mercosul-União Aduaneira da África Austral (South African Customs Union – Sacu), Mercosul-Egito e Mercosul-Singapura.
- 3) Além dos citados, o país é participante ativo de processos atualmente em negociação ou em fase de tramitação para entrada em operação, tais como o Acordo Comercial Expandido Brasil-México, o Acordo Mercosul-Canadá, o Acordo Mercosul-Coreia do Sul, o Acordo Mercosul-Índia, o Acordo Mercosul-Palestina, o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial entre Brasil e Peru, o Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile, o Acordo Mercosul-Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association – EFTA) e o maior de todos, o Acordo Mercosul-União Europeia.

Essa listagem se compara com os acordos firmados por outros países da seguinte forma: segundo a OMC,¹⁶ havia, em 2020, não menos que 765 acordos de preferências regionais firmados e formalmente registrados naquela instituição. O número mais elevado (46) de acordos de preferência comercial

16. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm.

por país corresponde aos países-membros da União Europeia, e há outros com mais de trinta acordos. Nessa estatística, portanto, o Brasil ainda apresenta um número comparativamente limitado de compromissos.

Ademais, é digno de registro que – tanto por questões geográficas ou por opção negociadora – o Brasil não participa de mega-acordos, que envolvem número expressivo de países, como a Parceria Regional Econômica Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), o Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e a Zona de Livre Comércio da África Continental (African Continental Free Trade Area – AfCFTA), o que pode ter efeitos sobre sua condição de competir nos mercados mais dinâmicos.

Essa participação não é uma condição vital para o desempenho comercial, que depende de vários outros determinantes, como as vantagens comparativas da economia, o grau de competitividade da produção, as limitações internas (fiscais e de infraestrutura), entre outros. No entanto, é razoável supor que o acesso a mercado à luz de preferências acordadas permite um movimento mais fluido de mercadorias em comparação com situações em que inexistem tais facilidades e os produtos exportados ficam sujeitos a barreiras universais.

No caso dos acordos de investimento, uma extensa literatura mostra que a existência de tais acordos não é necessariamente uma variável que está entre as mais relevantes para determinar os fluxos de recursos. Outras condicionantes internas são mais significativas.¹⁷ De todo modo, é reconhecido que um país com um número expressivo de acordos de investimento sinaliza, de fato, uma postura amigável à atração de recursos externos.

As estatísticas compiladas pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)¹⁸ indicam que existem registros de não menos de 3.340 acordos firmados apenas de 1990 para cá.

No caso do Brasil, foram 27 acordos no total, dos quais 14 eram de proteção de investimentos e não foram aceitos pelo Congresso, com base, entre outros argumentos, no fato de que as condições fornecidas aos investidores externos seriam mais benévolas do que as oferecidas aos investidores nacionais.

Essa negativa, associada ao início do fluxo de investimentos diretos brasileiros no exterior, levou o país a adotar modelo específico de facilitação (e não proteção) de investimentos.¹⁹

17. O leitor interessado pode encontrar algumas referências em Baumann (2020b).

18. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>.

19. Mais detalhes em Baumann (2020b).

Dos treze acordos de facilitação de investimentos firmados desde 2015, há dois em vigor – com Angola e com o México. A esses, soma-se um terceiro, relativo aos dispositivos de facilitação de investimento aprovados no âmbito do Mercosul.

Portanto, do ponto de vista específico das estatísticas de número de acordos firmados, tanto em termos de preferências comerciais quanto acerca da disciplina de investimentos externos, o Brasil mostra dados limitados quando comparado com boa parte das outras economias de certa dimensão.

O argumento que deriva daí é que aumentar o número de acordos firmados por si só não assegura necessariamente um notável desempenho comercial e de atração de recursos, mas sinaliza postura favorável a um envolvimento externo mais intenso. Isso pode, eventualmente, render frutos no sentido de novas concessões comerciais e de interesse de parte de potenciais investidores externos. Esta é uma dimensão política que não deveria ser descartada sem maiores considerações.

A referência a acordos aproxima a linha de argumentação de questões institucionais. É nos organismos multilaterais que tem lugar o debate sobre condições que deveriam ser incluídas nos modelos de acordos, assim como os aspectos que deveriam ser evitados, caso impliquem efeitos daninhos sobre as economias não signatárias de determinados acordos. Uma característica da postura brasileira no cenário internacional é a de tradicionalmente valorizar as instituições multilaterais, entre outras várias razões, pelo fato de poder contar com seu respaldo nos processos negociadores com parceiros de maior capacidade negociadora.

O país participa de um número expressivo de instituições, e é sócio-fundador de organismos centrais, como as chamadas instituições de Bretton Woods – Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, FMI –, além de outras agências e agrupamentos de países motivados pela convergência de interesses na promoção do desenvolvimento econômico e social de seus membros.

Transcende os objetivos deste texto fazer uma apreciação das relações da economia brasileira com as diversas instituições das quais o país é membro. Para os propósitos aqui, basta a referência à candidatura formal do país para vir a ser um dos membros plenos da OCDE, uma vez que diversos analistas ressaltam os requerimentos exigidos por parte dessa instituição para aprovar a adesão de um país. Em sua maior parte, são requisitos vinculados à adoção de políticas que induzam uma participação mais aberta e intensa no cenário internacional.

Espera-se que o ingresso de um país na organização funcione como uma espécie de “selo de qualidade” na economia.²⁰ Tomando em conjunto as diversas condições implícitas na membresia da OCDE, como práticas democráticas,

20. Ver Baumann (2021a) para a apresentação dos principais argumentos favoráveis e as críticas em relação à OCDE.

combate à corrupção, proteção ambiental, maior segurança e transparência jurídica, isso pode melhorar as notas dadas pelas agências que avaliam o risco de transferir dinheiro para os países considerados e atrair investimentos.

No caso do Brasil, desde 2018 há um entendimento no âmbito da administração federal de que a maior parte dos requisitos formais para uma candidatura à OCDE está contemplada na legislação e nas práticas já adotadas no país. Isso ainda terá de ser confirmado por consultores da instituição, uma vez aprovado o início do processo de análise, o que ocorrerá em paralelo a negociações junto aos atuais países-membros, que são aqueles que efetivamente aprovarão ou não a candidatura.

A julgar pelas variáveis apresentadas aqui, os elementos determinantes dos movimentos recentes de recursos devem ser considerados e eliminadas as fontes de sinalização adversa a investidores, ao mesmo tempo que do ponto de vista da política comercial é provável que haja pressão para que sejam reduzidas as barreiras atualmente existentes às importações. Assim, por ser considerada um dos objetivos da política econômica a conversão em membro pleno da OCDE, será preciso que o país reconsidere de maneira mais ativa o formato de sua inserção internacional.

Até aqui, este texto basicamente mostrou indicadores relativos à inserção brasileira no mercado internacional, em comparação com outras economias emergentes. Como indicado nas primeiras seções, a opção por aderir ao processo de globalização está associada ao propósito de uma economia se beneficiar dos estímulos que essa estratégia possa vir a proporcionar, que contribuam para promover a aceleração do seu processo de desenvolvimento. No linguajar da literatura de globalização, trata-se de promover a convergência com as economias mais ricas. Cabe, portanto, considerar a experiência brasileira em relação ao grupo de referência.

6 GLOBALIZAÇÃO E CONVERGÊNCIA

Seria demasiadamente ingênuo atribuir apenas ao grau de adesão à economia global os eventuais benefícios diferenciados que algumas economias conseguiram absorver em comparação a outras. A constatação empírica não é tão simples, inclusive porque envolve a análise comparativa de medidas de política econômica eventualmente adotadas internamente por cada país, a exemplo do experimento brasileiro de elevação estimulada do poder real de compra do salário mínimo na década passada. Como um dos indicadores mais comumente adotados de comparação de nível de desenvolvimento é a renda *per capita*, uma política desse tipo certamente influencia os resultados.

Um dos indicadores frequentemente considerados no debate sobre globalização (Rodrik e Subramanian, 2009) é o grau de convergência de economias em desenvolvimento e economias de alta renda.

A medida é o número de anos em que a taxa de crescimento do PIB *per capita* de uma economia emergente supera a taxa de crescimento das economias de alta renda. Quanto maior o período em que isso ocorra, mais intenso (e rápido) terá sido o processo de convergência (superação da distância) e, portanto, mais expressivo o processo de desenvolvimento econômico.

TABELA 6
Convergência¹ em 38 anos (1980-2018)

País	Número de anos positivos/total do período (%)
Brasil	29
Rússia	46 ²
Índia	55
China	81
África do Sul	21

Fonte: WDI/World Bank.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Número de anos em que o aumento do PIB *per capita* do país superou o aumento do PIB *per capita* do conjunto das economias de alta renda.

² Período 1990-2018.

Segundo a tabela 6, no conjunto do BRICS, o Brasil ocupa a penúltima posição do grupo em ritmo de convergência com o nível de PIB *per capita* em relação às economias de mais alta renda: no período considerado (38 anos), em no mínimo 27 anos o PIB *per capita* brasileiro cresceu menos que o indicador correspondente nas principais economias, com o que o grau de convergência foi bastante débil. De fato, pode-se dizer que, a julgar por este indicador, a distância da economia brasileira em comparação às economias mais desenvolvidas aumentou.

O período em que a convergência foi mais intensa por parte da economia brasileira foi entre 2006 e 2010. No entanto, o aumento da renda *per capita* nesses anos foi bem mais relacionado ao resultado de medidas internas de política econômica do que fruto da globalização. Houve, no período, decisão explícita de, além de estimular diversos programas sociais, elevar o valor real do salário mínimo. Assim, enquanto o salário médio real na indústria aumentou 13% entre 2006 e 2010, o salário mínimo aumentou 23% no mesmo período.

Ao mesmo tempo, 2006-2010 foi um período em que a economia brasileira cresceu mais do que o conjunto das economias de alta renda, em função da crise financeira que abalou essas últimas: em termos de produto *per capita*, entre 2006 e 2010 a economia brasileira teve um crescimento médio de 2,7% quando comparada com o crescimento nulo do grupo de economias de alta renda.

Em outras palavras, os momentos de melhor desempenho relativo da economia brasileira em termos de ritmo de desenvolvimento econômico – medido pela redução da distância do produto *per capita* em relação às economias de alta renda – corresponderam a períodos em que a política interna foi proativa no aumento dos salários e/ou as economias avançadas experimentaram crise, reduzindo, portanto, a distância entre os produtos *per capita*.

O argumento de que esses indicadores recomendam ênfase nas políticas focadas no mercado interno deve ser considerado com cautela, uma vez que a contrapartida em termos de perda de competitividade externa pode comprometer a oferta de divisas a médio prazo.

Em relação à atração de investimentos voltados para a produção para atender ao mercado interno, se compensa eventuais desequilíbrios na balança comercial em seu momento de entrada, implica aumento de demanda por divisas para remessa de lucros. Essa demanda se fará mais intensa em momentos de oferta insuficiente de recursos externos. O equilíbrio macroeconômico pressupõe, portanto, uma estratégia eficiente de inserção internacional, com geração sustentada de divisas.

Na comparação com os demais países formadores do BRICS, o número de anos em que a economia brasileira reduziu a distância em relação às economias avançadas em termos de produto *per capita* é muito mais limitado do que nos casos da Rússia, China e Índia, implicando um relativo “atraso” inclusive dentro do grupo. Ainda assim, o mérito pelos períodos em que houve avanços na redução dessa distância certamente não pode ser atribuído ao formato de inserção internacional da economia.

O debilitamento externo relativo da economia brasileira pode vir a ter implicações nas relações com os demais parceiros do BRICS, um grupo criado com o propósito de influenciar a governança global, da mesma forma que reduz, em alguma medida, o potencial de liderança regional, caso isso viesse a fazer parte da agenda.

Há uma coincidência temporal dos indicadores de que a economia brasileira não participou de forma ampla do processo de globalização, ao mesmo tempo que o ritmo de redução da distância em relação aos níveis de produto por habitante nas economias de alta renda foi bem menor do que o experimentado por outros emergentes, alguns dos quais parceiros do Brasil no BRICS.

Coincidência não significa causalidade. No entanto, as diferenças entre indicadores de internacionalização dessas economias em comparação com a brasileira são, em alguns casos, tão notáveis que não parece sensato supor que inexistem ganhos em uma exposição maior da economia, embora seja impossível prever o nível adequado para essa exposição.

7 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O processo que se convencionou chamar de globalização tem dimensões variadas, envolvendo desde novos processos produtivos e formas de gestão até elevada intensidade de movimentações financeiras. As possibilidades de benefício associadas a essas novas modalidades levaram a recorrentes recomendações no sentido de que a adesão a essa nova onda poderia ser instrumental na promoção do desenvolvimento econômico e social.

De fato, há exemplos de economias que apresentaram desempenho notável com essa estratégia. De modo geral, na maior parte dos países que tiveram algum grau de interação com esse processo, houve ganhos em termos de redução do nível de pobreza. No entanto, uma característica geral associada a esse processo é o aumento do nível de concentração de renda tanto a níveis nacionais quanto entre países. O descontentamento que essa percepção provoca tem motivado reações político-econômicas em alguns países, dando, inclusive, origem ao termo desglobalização.

No caso da economia brasileira, foram apresentadas indicações de que a participação no processo de globalização foi limitada até aqui, exceto no tocante ao movimento de capitais. A participação no comércio de mercadorias permanece baixa, a economia permanece relativamente fechada a importações e o número de acordos preferenciais ainda é comparativamente reduzido. Logo, o país não está em processo de desglobalização porque sequer chegou a se globalizar.

Se em décadas passadas as ênfases no mercado interno ou no mercado externo podiam ser tratadas de forma estanque/alternativa, hoje parece menos possível essa separação. A desglobalização não parece ser um processo inevitável. Os processos produtivos mais eficientes envolvem a incorporação não apenas de progresso técnico, mas também de crescente digitalização e utilização de componentes frequentemente produzidos de maneira mais eficiente em outros países. Como os tempos de progresso técnico são cada vez mais curtos, com o que a competitividade pressupõe dispor desses componentes a curto prazo, isso reduz as chances de produzi-los de forma competitiva internamente: a competitividade da produção nacional passa a depender de um grau de interação com fornecedores externos como não se via antes.

O “novo normal” dos processos produtivos e das relações internacionais está associado a um grau de interação cuja reversão não parece estar à vista. Assim, não se infere que uma economia como a brasileira – com mercado interno expressivo, enormes vantagens comparativas em recursos naturais e um histórico de atração de investimentos – deva proceder a uma adesão imediatista a processos de abertura. No entanto, já passou da hora de sinalizar aos agentes econômicos um direcionamento orientado e programado de absorção dos benefícios potenciais a serem obtidos a partir de uma interação mais ampla com outras economias.

Portanto, este capítulo mostrou a defasagem da economia brasileira em relação às economias mais abastadas e aos demais membros do BRICS. A situação é um pouco mais preocupante, ao se considerar que esse “atraso” tem ocorrido também com o grupo de economias emergentes, competidores naturais da economia brasileira, sendo este, inclusive, o tema do próximo capítulo.

PERDENDO FÔLEGO NO GRUPO DOS EMERGENTES¹

1 INTRODUÇÃO

Avaliar o desempenho de uma economia é como a visão em um caleidoscópio: dependendo da posição do observador, o conjunto que se apresenta pode ser bem distinto. No caso de economias em processo de transformação estrutural, os países em desenvolvimento, isso se potencializa. As dimensões de análise são mais variadas, porque as carências estão presentes nas mais diversas áreas. A ênfase no desempenho econômico pode ser criticada por não considerar o lado social, e o foco apenas no social pode afetar o crescimento econômico.

Nas últimas quatro décadas, algumas das economias em desenvolvimento – sobretudo na Ásia – surpreenderam os analistas ao apresentarem ritmo de desempenho com poucos paralelos históricos. Boa parte das análises atribui esses resultados ao formato de inserção internacional dessas economias. Mesmo quando o mercado interno de grandes proporções representa um fator decisivo da escala produtiva e determinante de vantagens comparativas, a interação com outros mercados e o acesso à tecnologia externa têm sido o elemento que permitiu explorar de maneira mais ampla e eficiente o potencial produtivo e conseguir resultados notáveis em termos de crescimento econômico.

Diversos países procuraram emular parte das políticas de inserção externa que se mostraram exitosas no continente asiático. Isso envolveu a adoção de políticas mais ativas na promoção do comércio internacional, maior facilitação dos movimentos de capital, interação com processos produtivos em outros países e outras iniciativas, que compõem o que se convencionou chamar de processo de globalização.

O debate sobre globalização ressalta alguns aspectos peculiares. Três de suas características foram apresentadas de forma taxonômica em Dervis (2012): i) a globalização se caracteriza pela convergência mais rápida da renda *per capita* entre economias em desenvolvimento; ii) a economia mundial tem se caracterizado por crescente interdependência cíclica; e iii) ao mesmo tempo, registra-se grande piora

1. Agradeço a André Pineli por diversos comentários na versão anterior, eximindo-o dos eventuais equívocos remanescentes. Este texto foi originalmente divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Nota Técnica* (Baumann, 2022c).

da distribuição de renda e riqueza, tanto na maior parte dos países como entre países. Segundo Dervis, esses resultados seriam explicados, em grande medida, pelas condições de acesso aos mercados, pelo aumento dos fluxos de investimento direto, pela transição demográfica em várias economias em desenvolvimento e pela crescente proporção da renda investida nas economias emergentes. Os canais de transmissão desses efeitos são preponderantemente o comércio internacional e a crescente complexidade e sofisticação dos mercados financeiros.

Desde que esse diagnóstico foi proposto, houve mudanças expressivas no cenário global, com destaque, entre outras características, para o aumento da renda *per capita* em várias economias em desenvolvimento. A percepção de transferência ao exterior de postos de trabalho e a competição com produtos importados estimularam forte ressurgimento do protecionismo e alterações no ambiente político, com a eleição, em alguns países, de políticos com discurso xenófobo. As indicações são de crescente sofisticação nas formas de proteger a produção interna dos países, com medidas disfarçadas em normas técnicas ou providências de segurança, entre várias outras modalidades. A essa tendência de adoção de medidas de política pouco compatíveis com o processo de crescente complementaridade produtiva se convencionou chamar de “desglobalização”. Particularmente notável tem sido a imposição de barreiras comerciais no comércio entre as duas maiores potências econômicas, Estados Unidos e China, mas há diversas manifestações de protecionismo também em outros fluxos bilaterais de comércio.

Mais recentemente, os atritos comerciais entre as duas maiores economias do planeta, a sucessão de medidas sanitárias em função da pandemia e os impactos da guerra na Ucrânia contribuíram para um aumento da cautela nas projeções futuras em relação aos movimentos de globalização/desglobalização, refletidos na tendência à mudança de localização de plantas produtivas.

De um lado, há interesses consolidados em preservar as estruturas produtivas localizadas em países distintos, por razões não apenas de custo e logística, mas também geopolíticas e – não menos importantes – razões de economia política, como a pressão de parte de produtores e de eleitores demandando empregos. Ao mesmo tempo, de outro lado, as crescentes barreiras comerciais afetam o dinamismo das cadeias de valor, e eventos como as dificuldades logísticas impostas pela pandemia e pelo conflito no Leste Europeu têm levado grandes empresas a reconsiderarem a localização de suas unidades produtivas.

A intensidade desse movimento levou à criação do neologismo inglês *reshoring*, significando a realocação de unidades produtivas, sobretudo de empresas em operação no mercado chinês, em busca de outros locais para sua instalação.

O que a evidência tem indicado, contudo,² é que esse processo tem sido mais intenso entre países da Ásia, provocando outro neologismo – *nearshoring*³ – ou a realocização produtiva de unidades em operação na China, mas em direção a outros países próximos desse grande mercado.

Independentemente da evolução futura do cenário econômico, resta pouca dúvida de que um conjunto de economias desempenhará papel de destaque no cenário internacional, seja por sua dimensão econômica em relação a outras economias de renda média, seja pelos avanços já alcançados em termos de desenvolvimento econômico no período recente. São as chamadas *economias emergentes*.

Não há uma definição precisa de economia emergente, portanto não existe uma lista única das economias que compõem esse grupo. Seja como for, a economia brasileira sempre participa das mais variadas listas de emergentes consideradas por diversos autores e instituições.

Essa unanimidade em considerar a economia brasileira como emergente traz à consideração a relevância de se avaliar até que ponto essa economia tem se beneficiado das oportunidades da globalização e atingido posição comparável à dos demais emergentes. O objeto deste capítulo é comparar as características e o desempenho recente da economia brasileira com os indicadores correspondentes em outras economias emergentes.

Na medida em que a economia brasileira reduziu a distância econômica em relação aos demais emergentes, é possível concluir que houve aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelo cenário globalizado. Como será mostrado a seguir, quando considerada em termos dos grandes agregados setoriais (agricultura, indústria e serviços em percentagem do produto interno bruto – PIB), há razoável semelhança entre essas economias. No entanto, uma configuração produtiva geral e níveis de renda aproximados não parecem ser condições suficientes para assegurar similaridade nas estruturas de consumo e de estruturas produtivas a um nível mais detalhado, com o que o desempenho dos emergentes difere de modo expressivo.

Além das bem conhecidas características da economia brasileira no período recente – baixo crescimento, baixo investimento, abertura limitada ao comércio de mercadorias, mas razoável abertura ao movimento de capitais –, essa economia não parece diferir muito de outros emergentes em termos da disponibilidade de capital humano (segundo conceito adotado pelo Banco Mundial), mas, diferentemente das demais, não ocorreu variação significativa nesse estoque há vários anos, a produtividade por trabalhador empregado é a mais limitada no grupo de economias

2. Como mostrado em diversas matérias publicadas pela revista *The Economist*.

3. Outro neologismo surgido dessa situação é *friendshoring*, com significado semelhante, mas agregando conotação geopolítica.

emergentes consideradas e, com isso, aumentou nos últimos vinte anos a distância econômica do Brasil em relação a outros nove emergentes, potenciais competidores.

Este capítulo é composto de cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção mostra o grau de arbitrariedade na seleção de países a serem considerados como economias emergentes e especifica o critério usado aqui, na seleção de outras nove economias, além da brasileira.

A terceira seção mostra um conjunto de indicadores do desempenho recente da economia brasileira, em comparação com as demais emergentes consideradas ou em relação a economias de alta renda. O desempenho brasileiro comparativamente baixo não se explica pelo baixo peso da indústria no produto nacional, nem por falta de recursos derivados de arrecadação pública, de empréstimos ao setor privado, ou mesmo por exiguidade do influxo de investimentos estrangeiros. Economias com níveis semelhantes e mesmo inferiores ao brasileiro em termos de disponibilidade total de recursos – o que se presume que poderia proporcionar maior disponibilidade de recursos para complementar a poupança interna – apresentaram taxas de investimento bem mais expressivas, sugerindo maior eficiência na alocação de recursos.

A quarta seção trata do potencial de desempenho da economia brasileira em comparação a outros emergentes, no tocante à importância relativa do capital humano no estoque de riqueza nacional. É mostrado que esse potencial não se alterou de forma significativa em mais de uma década. Aborda também a diferença de outras economias em que se observa relação positiva entre maior importância relativa do capital humano na riqueza total e crescimento do PIB *per capita*. No caso do Brasil, essa estabilidade não foi suficiente para alterar um desempenho pífio em termos de ganhos de bem-estar social, medido pela variação do PIB *per capita*. A produtividade dos trabalhadores empregados no Brasil é mais baixa do que na quase totalidade dos demais países considerados. Com isso, em duas décadas, em lugar de aproximação econômica da economia brasileira com o nível de desenvolvimento dos demais emergentes, houve de fato um distanciamento crescente em relação às demais nove economias consideradas.

A quinta seção encerra o texto com algumas considerações de ordem geral.

2 AS ECONOMIAS EMERGENTES

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as análises consideravam basicamente o mundo dividido entre países ricos e países pobres. Os diversos programas de apoio a estes últimos e o fato de que algumas dessas economias começaram a apresentar indicadores – de capacidade produtiva, criação de infraestrutura, níveis de bem-estar social, níveis de renda *per capita*, entre outros – superiores a

outros países levou a que o grupo dos menos abastados passasse a ser designado como “países subdesenvolvidos”.

Essa denominação começou a ser vista como uma conotação depreciativa. Passou-se, então, a diferenciar os países com indicadores de desenvolvimento econômico e social mais expressivos como “economias em desenvolvimento”, conceito que transmite uma ideia de movimento na direção de enriquecimento dos cidadãos dessas sociedades.

Desde a década de 1990, algumas economias passaram a ter destaque no ritmo de crescimento, em seu desempenho como exportadores e na sua elevada competitividade nos principais mercados para produtos com algum grau de elaboração industrial, o que alterou sua participação no produto global.

Essas economias, batizadas como “emergentes”, destacam-se do grupo maior das economias não industriais por apresentarem em geral grandes dimensões geográficas e demográficas, elevado ritmo de crescimento do produto nacional, expressivo grau de industrialização e melhora acentuada nos indicadores de desenvolvimento econômico e social. O número de países que são candidatos potenciais a compor essa lista não é pequeno, e a lista tampouco é imutável: variações na conjuntura econômica podem promover ou demover a inclusão de um determinado país nesse grupo. Não existe consenso sobre quais países compõem o grupo de economias emergentes.

Em resumo, qualquer relação de economias emergentes é tão aceitável ou tão criticável quanto qualquer outra. Não existe consenso sobre a escolha das variáveis a serem usadas no processo de seleção de países, e menos ainda sobre o nível além do qual tais variáveis levariam à inclusão de algum país nessa lista. Pelo mesmo motivo, não há uma definição oficial acordada entre países e organismos multilaterais para classificar as economias emergentes.

Por exemplo, os quatro países-membros originais do atual grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) são frequentadores frequentes das listas de economias emergentes. Outros acrônimos⁴ são, por exemplo, formados por Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Turquia, Coreia do Sul e Vietnã (Onze Seguintes) e por México, Indonésia, Nigéria e Turquia (MINT).

Em outro exemplo, Huidrom, Kose e Ohnsorge (2017) constroem uma lista de emergentes a partir de um conjunto variado de indicadores, considerando o tamanho do PIB, a participação nas exportações globais, a participação da dívida externa do país na dívida externa global e a renda *per capita*. Selecionam vinte

4. Mais informações disponíveis em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/emerging-market-economy/>.

países: Argentina, Brasil, Chile, China, Colômbia, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, México, Filipinas, Polônia, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Tailândia, Turquia, e Emirados Árabes Unidos. Ou seja, as listas são quase tão variadas quanto o número de trabalhos a respeito desse tema.

Neste capítulo, fazem parte do grupo dos emergentes os cinco países-membros do BRICS, já que oficialmente eles se apresentam como tal e considerando que eles participam de diversas listas conhecidas de emergentes. No entanto, há que se levar em conta outras economias além dessas. Há um conjunto de economias que é frequentemente objeto de tratamento diferenciado. Aqui, são consideradas cinco dessas economias, para fins de comparação com os indicadores da economia brasileira. A escolha atendeu aos critérios a seguir.

- 1) Renda *per capita* inferior a US\$ 15 mil (proximidade com o caso brasileiro, dado que o objetivo é permitir a comparação com os indicadores brasileiros) e não fazer parte do BRICS.
- 2) Estar entre os dez primeiros países com esse nível de renda em pelo menos duas das seguintes condições:⁵
 - a) participação no volume de comércio (exportações mais importações) global;
 - b) participação no PIB global; e
 - c) média de PIB *per capita* em 2010-2020.

Como resultado, são consideradas as seguintes dez economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Indonésia, Malásia, México, Tailândia e Turquia.

Como referencial de análise para alguns indicadores, são consideradas as economias avançadas, aquelas que compõem o chamado Grupo dos Sete (G7): Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá.

3 O DESEMPENHO BRASILEIRO COMPARADO

A tabela 1 situa os países em termos da dimensão total de suas economias. A economia brasileira não fica mal colocada entre os dez emergentes considerados, com um terceiro lugar em valor produzido, atrás da China e da Índia.

Os emergentes compõem uma faixa intermediária, quando comparados com as dimensões bem superiores das economias avançadas e com as economias cujo PIB não alcança US\$ 1 bilhão anual, segundo o mesmo critério (preços constantes de 2015). A exceção, evidentemente, é a China, em valor total do produto nacional. Mas, dado o tamanho de sua população, a China não difere muito

5. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

dos demais emergentes em termos *per capita*, como indica a tabela 2. Na leitura dessa tabela, o uso de médias por período pode esconder dinâmicas distintas, sobretudo num período como esse, de fortes transformações.

TABELA 1

Países selecionados: a dimensão da economia, por PIB (2016-2020)

(Em US\$ bilhões de 2015)

	2016	2017	2018	2019	2020
BRICS					
Brasil	1.743	1.766	1.798	1.823	1.749
Rússia	1.366	1.391	1.430	1.459	1.416
Índia	2.277	2.432	2.591	2.696	2.500
China	11.819	12.640	13.493	14.296	14.632
África do Sul	349	353	358	359	336
Outros emergentes					
Indonésia	904	950	999	1.049	1.028
Malásia	315	333	349	365	344
México	1.203	1.228	1.255	1.253	1.149
Tailândia	415	432	451	461	433
Turquia	893	960	989	997	1.015
Economias avançadas					
Alemanha	3.432	3.524	3.563	3.600	3.436
Canadá	1.572	1.620	1.665	1.696	1.607
Estados Unidos	18.550	18.983	19.552	19.975	19.294
França	2.466	2.522	2.569	2.617	2.411
Itália	1.860	1.891	1.909	1.917	1.745
Japão	4.478	4.553	4.579	4.591	4.381
Reino Unido	3.023	3.088	3.139	3.191	2.892

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

TABELA 2
Países selecionados: a dimensão total da economia, por PIB *per capita* (2010-2020)
 (Em US\$ mil de 2015)

BRICS	Média
Brasil	8.764
Rússia	9.445
Índia	1.604
China	8.065
África do Sul	6.155
Outros emergentes	Média
Indonésia	3.329
Malásia	9.864
México	9.439
Tailândia	5.875
Turquia	10.744
Economias avançadas	Média
Alemanha	41.076
Canadá	43.248
Estados Unidos	56.514
França	36.813
Itália	30.993
Japão	34.691
Reino Unido	44.801

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Ao se levar em consideração o produto *per capita*, a posição relativa brasileira é intermediária, ficando atrás de Turquia, Malásia, México e Rússia, entre os emergentes.

Isso significa que, embora o valor produzido na economia brasileira esteja entre os maiores, situando-a frequentemente entre as dez maiores economias do planeta, esse montante é insuficiente para prover à população um nível de bem-estar comparável ao de outras economias emergentes.

O desempenho recente certamente não levará a uma redução do diferencial em relação aos demais emergentes. Considerando-se o período 2010-2021, o crescimento médio da economia brasileira só não foi pior, nesse grupo de países, do que o observado na África do Sul: ambos com um pouco menos de 1% em média (tabela 3).

TABELA 3
Países emergentes: crescimento anual do PIB (2010-2020)
(Em %)

BRICS	Média
Brasil	0,96
Rússia	1,57
Índia	5,40
China	7,19
África do Sul	0,98
Outros emergentes	Média
Indonésia	4,74
Malásia	4,35
México	1,67
Tailândia	2,76
Turquia	5,49

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

As economias emergentes têm estrutura produtiva caracterizada por um nível de participação do setor manufatureiro no produto nacional pouco inferior ao de várias economias avançadas: para a amostra dessas economias avançadas considerada aqui, o percentual médio de participação de manufaturas no PIB é de 13,6%, com as notáveis exceções da Alemanha e do Japão, em que esse percentual supera os 20%. Segundo a tabela 4, o país com participação mais elevada do valor adicionado em manufatura é a China, com percentual superior inclusive ao das economias avançadas.

Vale ressaltar que a comparação a esse nível de agregação não revela diferenças importantes, como o tipo de setores manufatureiros, em cada caso. O dinamismo que pode ser esperado de uma composição com determinados setores produtivos é certamente distinto do caso de um setor industrial composto predominantemente por indústrias mais tradicionais. Mas o objetivo aqui é apenas dimensionar o peso relativo do setor manufatureiro como um todo.

Com essas considerações, ressalta-se que o valor adicionado em manufaturas no Brasil é o mais baixo nesse conjunto de dez economias, sendo bastante inferior em alguns casos: na China, na Indonésia, na Malásia e na Tailândia, esse percentual corresponde ao dobro ou mais que o dobro do valor observado no caso brasileiro.

TABELA 4
Estrutura produtiva dos países emergentes selecionados (2016-2020)
 (Em % do PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020
Valor adicionado em manufatura					
BRICS					
Brasil	10,8	10,7	10,5	10,1	9,8
Rússia	11,7	12,3	12,8	13,0	13,3
Índia	15,2	15,0	14,9	13,3	13,1
China	28,1	28,1	27,8	26,8	26,2
África do Sul	12,5	12,5	12,4	12,3	11,7
Outros emergentes					
Indonésia	20,5	20,2	19,9	19,7	19,9
Malásia	21,8	21,8	21,5	21,4	22,3
México	17,2	17,4	17,5	17,3	17,3
Tailândia	27,1	27,0	26,7	25,6	25,2
Turquia	16,6	17,6	19,0	18,3	19,1
Valor adicionado em serviços					
BRICS					
Brasil	63,2	63,3	62,7	63,2	62,9
Rússia	57,0	56,0	53,4	54,0	56,3
Índia	47,7	47,7	48,5	49,9	48,9
China	52,4	52,7	53,3	54,3	54,5
África do Sul	63,9	64,3	64,2	64,4	64,6
Outros emergentes					
Indonésia	43,6	43,6	43,4	44,2	44,4
Malásia	52,5	51,9	53,0	54,2	54,8
México	60,8	60,1	59,9	59,9	60,2
Tailândia	55,9	56,6	57,1	58,3	58,3
Turquia	54,0	53,5	54,5	56,4	54,2

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Na maior parte dessas dez economias, o segmento produtivo que corresponde à metade ou mais do valor adicionado total é o de serviços, com exceção da Índia e da Indonésia. Brasil, África do Sul e México apresentam os percentuais mais elevados, superando 60%.

Isso significa que, do ponto de vista da relação importância relativa de manufaturas/importância relativa de serviços no produto nacional, a economia brasileira não difere muito em comparação aos demais emergentes.

As razões para o diferencial de desempenho devem ser buscadas em outras variáveis, por exemplo, no ritmo de investimento. Considerando o investimento

total em relação ao PIB, a tabela 5 mostra que, em duas décadas, a taxa média de investimento brasileira só foi comparável à da África do Sul, bem mais baixa que as registradas nos demais emergentes. Em alguns casos, como na China, a razão entre investimento e PIB foi mais que o dobro da registrada na economia brasileira, e na Índia e na Indonésia também se aproximou do dobro.

TABELA 5
Investimento nos emergentes selecionados (2002-2021)
(Em % do PIB)

	2002-2011	2012-2021
BRICS		
Brasil	19	17
Rússia	20	23
Índia	34	32
China	42	44
África do Sul	18	17
Outros emergentes		
Indonésia	30	34
Malásia	24	24
México	22	22
Tailândia	26	25
Turquia	26	29

Fonte: International Monetary Fund (IMF). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database>.

O baixo investimento pode ser resultado de escassez de recursos, sobretudo recursos públicos, principais financiadores dos investimentos em infraestrutura.

A literatura econômica associa a relação positiva entre a disponibilidade interna de recursos e o nível de investimentos aos resultados apresentados em Feldstein e Horioka (1980): ao analisar dados de 21 países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1960 a 1974, encontraram relação positiva entre razão entre poupança interna e PIB e investimento e PIB, indicando que os investimentos são predominantemente financiados por recursos internos.

Esses resultados têm sido objeto de, ao menos, dois tipos de questionamento. Diversos testes empíricos que usam técnicas variadas encontram resultados que ora confirmam ora refutam as conclusões de Feldstein e Horioka. Do ponto de vista teórico, a partir do momento em que se observa aumento expressivo na mobilidade internacional do capital, a alocação desses recursos deveria seguir a

expectativa de retorno, considerados os diversos países, com o qual o investimento passaria a ser crescentemente financiado por recursos externos.

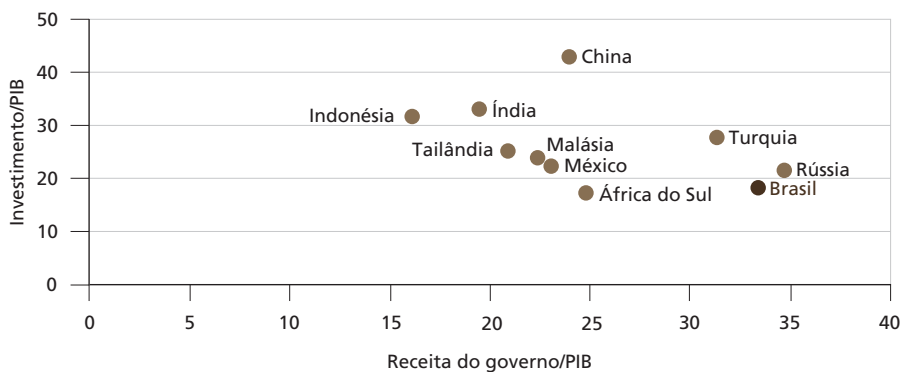
Foge aos propósitos deste texto discutir a validade ou não dessa relação. Alternativamente, o que se vai mostrar é que – seja pela disponibilidade de recursos internos, seja pela atração de recursos externos – a economia brasileira ocupa uma posição de destaque nesse grupo de emergentes, mas o investimento permanece baixo.

Um primeiro elemento a ser considerado é a disponibilidade de recursos derivados da arrecadação de tributos. A razão entre receita bruta do governo e PIB no Brasil se situou (33% em média entre 2002 e 2021) entre as mais elevadas nesse grupo de países por duas décadas, só comparável à da Rússia, da ordem de 35%, e à da Turquia (30%), enquanto nas demais economias emergentes esse percentual está na faixa de 20% ou menos.

GRÁFICO 1

Receita do governo e investimento (2002-2021)

(Em %)



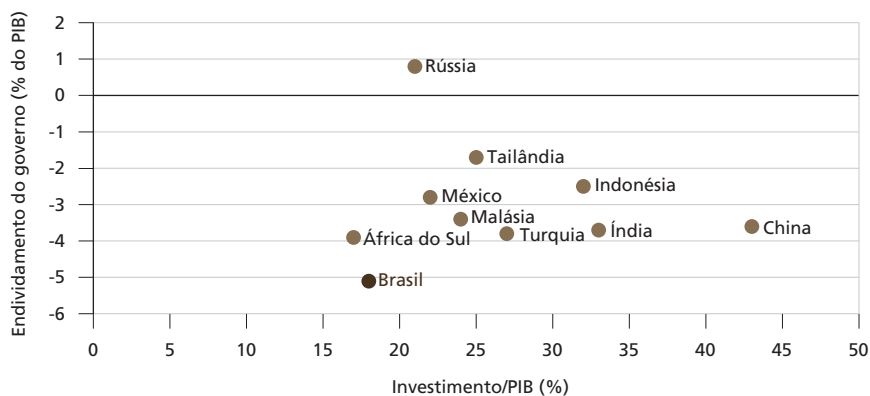
Fonte: IMF. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database>.

Em que pese essa disponibilidade de recursos, no entanto, o gráfico 1 mostra que as economias com taxas mais elevadas de investimento nesse grupo não dispuseram de mais de 25% do PIB com receita total do governo. No caso do Brasil, essa disparidade entre percentual do PIB arrecadado e baixo nível de investimento se explica pelo fato de que a maior parte dos gastos públicos é destinada a gastos correntes. Isso leva à possibilidade de existência de um processo de *crowding out*, em que os gastos públicos absorvem recursos que poderiam ser destinados a outras aplicações.

Uma fonte alternativa para financiar investimentos, além da arrecadação, são os recursos captados (em termos líquidos) pelo governo via empréstimos.⁶ O percentual de recursos captados pelo governo em relação ao PIB no Brasil está entre os mais elevados, entre as economias emergentes, da ordem de 5% do PIB em média no período 2002-2021, só comparável com a situação da África do Sul. Seria de esperar, portanto, que governos com captação mais expressiva de recursos de terceiros tivessem maior capacidade para financiar os investimentos.

O gráfico 2 ilustra a relação entre empréstimos líquidos do governo e investimento. Em quase todos os países considerados, os governos são captadores líquidos de recursos. Destacam-se, além dos indicadores do Brasil, os casos da África do Sul (semelhante ao brasileiro – com endividamento expressivo e baixo investimento), da Rússia (pré-conflito na Ucrânia), com baixo endividamento e baixo investimento, e o da China, em que um percentual expressivo de captação de recursos pelo governo é compatível com elevada taxa de investimento. A destinação dos recursos públicos e a eficiência em sua alocação certamente são parte da explicação para os casos de baixo nível de investimento.

GRÁFICO 2

Captação de recursos *versus* investimento nos países emergentes (2002-2021)

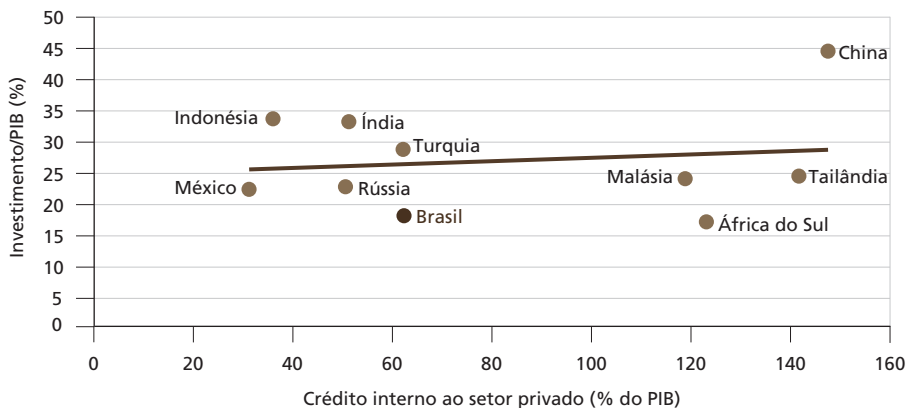
Fonte: IMF. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database>.

Uma fonte alternativa de financiamento são os recursos do setor privado. Com relação a essa disponibilidade, um indicador é a provisão de crédito – via empréstimos, participação no capital e outras modalidades – em relação ao PIB de cada país. Segundo o gráfico 3, esse indicador no Brasil no período 2010-2020 superou os correspondentes no México, na Indonésia, na Índia e na Rússia, mas

6. Variável "General government net lending/borrowing" como porcentagem do PIB, disponível em: www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database.

a razão entre investimentos e PIB se situou abaixo do que seria de esperar, pela curva de tendência.

GRÁFICO 3

Crédito ao setor privado e investimento (2010-2020)

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Obs.: A linha indica a tendência.

O que esses dados sugerem é que, na economia brasileira, a disponibilidade de recursos públicos – via arrecadação ou empréstimos – e de recursos privados – via crédito concedido – não ficou muito atrás do observado em outras economias emergentes na última década. Mas, ainda assim, a taxa de investimento no Brasil ficou muito aquém do que era de esperar, em função desses indicadores.

Esse conjunto de indicadores sugere qualificação à hipótese Feldstein-Horioka no caso brasileiro: nas últimas duas décadas, houve maior disponibilidade de recursos internos do que nos demais emergentes, mas os investimentos na economia brasileira ficaram bem aquém, em termos comparativos. Alternativamente, podemos considerar o efeito dos recursos externos.

São frequentes as associações do baixo desempenho brasileiro, sobretudo de parte do setor industrial, com as indicações de relativo isolamento em relação ao comércio internacional: a produção dependente majoritariamente de insumos nacionais pode implicar custos mais elevados, e o acesso limitado por parte dos consumidores a produtos de menor preço e melhor qualidade afeta o nível de bem-estar social. A tabela 6 mostra que, nesse conjunto de dez países emergentes, a economia brasileira não apenas apresentou, por duas décadas, a menor relação entre comércio externo e PIB, como esse indicador tem se mantido bem mais baixo em comparação às demais.

TABELA 6
Comércio externo (2000-2021)
 (Em % do PIB)

	2000-2010	2011-2021
Brasil	20,7	21,4
Rússia	47,5	39,6
Índia	28,0	33,4
China	51,4	37,4
África do Sul	43,7	52,7
Indonésia	50,6	35,6
Malásia	168,6	130,3
México	50,3	68,9
Tailândia	109,5	104,8
Turquia	37,9	47,8

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

As restrições às importações dificultam superar a distância em relação à fronteira tecnológica. Ao mesmo tempo, implicam efeitos distributivos, uma vez que as camadas da população com menor renda não podem, diferentemente das classes mais abastadas, dispor de facilidades para adquirir bens mais baratos e de melhor qualidade no exterior. As plataformas de comercialização digital *online* têm contribuído para reduzir em parte esse efeito distributivo, mas muito provavelmente não chegam a neutralizá-lo, até porque o acesso a essas plataformas demanda disponibilidade de recursos de informática nem sempre encontrados nas camadas de renda mais baixa. Parte dessa menor interação com o mercado internacional é devida à política comercial adotada.

TABELA 7
Tarifa aplicada, média ponderada: todos os produtos (2010, 2015 e 2020)
 (Em %)

	2010	2015	2020
BRICS			
Brasil	7,8	8,3	8,4
Rússia	5,2	3,1	4,1
Índia	6,1	7,3	6,2
China	4,7	4,5	2,5
África do Sul	4,6	4,4	4,4
Outros emergentes			
Indonésia	2,6	n.d.	2,0
Malásia	3,1	n.d.	3,6
México	5,4	4,5	n.d.
Tailândia	5,0	3,5	n.d.
Turquia	2,4	3,2	2,9

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
 Obs.: n.d. – não disponível.

A tabela 7 ilustra o diferencial de alíquotas praticadas de imposto sobre importação (média ponderada pelo valor importado de cada produto). As alíquotas registradas no caso brasileiro têm sido mais elevadas do que as alíquotas observadas nos demais emergentes considerados aqui.

No capítulo 7, é mostrado que esse diferencial se mantém nos aspectos em que é mais preocupante, ou seja, nos impostos cobrados sobre a importação de bens de produção (máquinas, equipamentos, matérias-primas, componentes, insumos em geral), o que afeta diretamente o potencial de competitividade dos produtores brasileiros.

Do lado das exportações, é sabido que a economia brasileira foi beneficiada, no período recente, por condições favoráveis que se refletiram nos preços de exportação. No entanto, como mostra a tabela 8, essa não foi uma condição suficiente para motivar uma atuação de destaque em termos de desempenho exportador. Outras economias, mesmo com perdas na relação de trocas, apresentaram resultados bem mais expressivos no volume exportado total.

TABELA 8
Relação de preços e desempenho exportador (2000-2020)

	Relação de troca			Volume exportado		
	2000-2010 (2015 = 100)	2011-2020 (2015 = 100)	Variação (%)	2000-2010 (2015 = 100)	2011-2020 (2015 = 100)	Variação (%)
Brasil	98	111	13	75	102	36
Rússia	95	114	19	76	101	32
Índia	87	94	8	46	102	121
China	98	93	-5	42	102	141
África do Sul	83	105	26	76	97	27
Indonésia	99 ¹	103	4	79 ¹	100	27
Malásia	98	101	3	83	103	24
México	115	108	-6	61	96	58
Tailândia	95	98	2	70	103	48
Turquia	99	96	-3	53	103	95

Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Nota: ¹ Período de 2003 a 2010.

Uma fração dessa diferença de desempenho é atribuída à composição da pauta exportadora: houve, no período recente, um aumento importante das transações em produtos manufaturados, particularmente produtos intermediários, em parte estimulado pela redução de preços associada à produção em cadeias de valor. Nesse cenário, a economia brasileira deixou a desejar, uma vez que a participação

de produtos manufaturados na pauta de exportação é bem menor que na maior parte dos demais emergentes, com a notável exceção da Rússia.

A tabela 9 mostra os indicadores, considerando como manufaturas os produtos classificados nas seções 5 a 8 da Standard International Trade Classification (SITC). O percentual atingido pela economia brasileira só supera o da Rússia, sendo o indicador relativo aos demais oito emergentes muito superior ao brasileiro.

TABELA 9
Participação de manufaturas nas exportações totais (2017-2020)
(Em %)

	Média
Brasil	32
Rússia	27
Índia	75
China	95
África do Sul	56
Indonésia	49
Malásia	79
México	86
Tailândia	75
Turquia	84

Fonte: The United Nations Comtrade.

Se a economia brasileira é comparativamente mais fechada que as de outros emergentes em relação ao comércio de mercadorias, o mesmo não se verifica em relação a investimento. De fato, desde a década de 1950, a economia brasileira tem adotado mecanismos de atração de recursos externos.

TABELA 10
Investimento estrangeiro direto (IED) (2010-2020)
(Em % do PIB)

	Média
BRICS	
Brasil	3,59
Rússia	1,80
Índia	1,77
China	2,33
África do Sul	1,07

(Continua)

(Continuação)

Outros emergentes	Média
Indonésia	2,06
Malásia	3,24
México	2,76
Tailândia	1,88
Turquia	1,50

Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

A relação entre o investimento estrangeiro direto e o PIB na última década no Brasil foi mais elevada que nas demais economias emergentes consideradas (tabela 10), e, em comparação com alguns casos (África do Sul e Turquia, por exemplo), essa relação foi significativamente mais pronunciada.

A economia brasileira pôde contar, portanto, nas últimas décadas, com disponibilidade de fundos provenientes de arrecadação, com captação de recursos via endividamento do setor público, com recursos do setor privado e com entrada de recursos externos via investimento direto em proporção ao produto nacional em intensidade mais destacada que outras economias emergentes. E, mesmo assim, a taxa de investimento permanece comparativamente baixa, e o desempenho comercial externo deixa a desejar.

Em vista dos indicadores apresentados até aqui, não basta atrair investimentos estrangeiros. Outros elementos internos são determinantes do desempenho agregado da economia.

4 A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL HUMANO

Não é suficiente focar a análise “apenas” no desempenho do PIB ao longo do tempo. O Banco Mundial tem desenvolvido uma linha de argumentação segundo a qual os indicadores baseados na evolução da renda de um país – medida pelo PIB ou por algum outro indicador – indicam uma visão parcial de sua saúde econômica e de seu potencial para o crescimento. Isso é particularmente significativo no caso das economias ricas em recursos naturais, com frequência afetadas por destruição de parte desses recursos em busca de ganhos de curto prazo.

O desenvolvimento do capital humano tem tido um peso importante na literatura sobre crescimento econômico. Exemplo disso é a teoria de crescimento endógeno de Lucas Junior (1988), segundo a qual uma economia eficiente terá um nível mais elevado de capital humano para qualquer nível de capital físico – um país com estoque elevado de capital humano pode conseguir crescer de forma mais rápida do que outro em que esse estoque seja menor: o capital

humano potencializa o efeito do capital físico. Estudos empíricos, como Neeliah e Seetanah (2016) e Sarwar *et al.* (2021), analisam a relação entre capital humano e crescimento econômico no curto e no longo prazo. Os resultados confirmam a relação positiva: mesmo não sendo uma condição suficiente para assegurar desempenho, dispor de mais capital humano aumenta a probabilidade de que o crescimento seja sustentável e amplia o efeito positivo do capital físico.

Essa percepção, entre outras, levou o Banco Mundial à quantificação de indicadores adicionais específicos, que podem determinar o padrão e o ritmo de crescimento das economias (Lange *et al.*, 2011; Lange, Wodon e Carey, 2018; e Banco Mundial, 2021). São quatro indicadores considerados, cuja soma é entendida como a *riqueza total* de uma economia, conforme listado a seguir.

- 1) Capital produzido: máquinas, edifícios, equipamentos em geral, terrenos urbanos residenciais e não residenciais, avaliados a preços de mercado.
- 2) Capital natural: energia, minerais, terreno agrícola, florestas e áreas protegidas, medido como o valor presente das rendas geradas ao longo da vida econômica esperada de cada ativo, até sua exaustão.
- 3) Capital humano: valor presente dos ganhos de um indivíduo ao longo de sua vida.
- 4) Ativos externos líquidos: soma dos ativos e passivos externos.

A estimativa do indicador de capital humano considera, além do volume e da composição demográfica, a saúde da população (probabilidade de sobrevivência), seu nível educacional, a qualificação para o trabalho e a experiência de cada indivíduo no mercado de trabalho, em termos da probabilidade de conseguir emprego e da renda esperada, avaliados de acordo com a valoração durante o horizonte temporal de vida, segundo dados do Sistema de Contas Nacionais. Nesse ponto, incluem-se tanto a educação formal quanto a informal, a depreciação (esperança de vida) e as reavaliações de prêmios por educação, tais como alterações no mercado de trabalho.

O foco está nos benefícios que podem ser obtidos por uma força de trabalho educada e com boa saúde e está exclusivamente nas estimativas monetárias de riqueza associada a capital humano. É, portanto, até certo ponto uma subestimação, por não considerar algumas externalidades, como bens públicos, assim como outros componentes, como a produção para autoconsumo.

A vida útil por trabalhador é considerada entre os 15 e os 65 anos de idade, e a taxa de desconto usada para o capital humano é de 4%. Embora a participação do capital humano na riqueza total aumente com o grau de desenvolvimento

econômico, em alguns países ela tem decrescido, como resultado, sobretudo, do envelhecimento da população e de outros fatores, como o emprego de tecnologias que privilegiam o capital, em lugar do trabalho.

Em sua apreciação desses resultados, Canuto e Daoulas (2019) enfatizam os três movimentos a seguir.

- 1) O capital físico aumenta quando uma economia ascende de níveis de renda baixos, mas permanece em níveis moderados a partir de certo nível de renda.
- 2) O capital humano desempenha papel importante, sendo o principal componente da riqueza total em todos os níveis de renda, sobretudo quando a economia passa de nível médio para nível alto de renda.
- 3) O peso do capital natural é mais determinante na transição de renda baixa para média, mas decresce à medida que a economia atinge nível de renda elevado.

A posição relativa do Brasil nesse grupo de países é razoável, em termos da disponibilidade de capital humano, medido dessa forma. Como já mencionado, o capital humano é o principal componente da riqueza e está altamente relacionado com o crescimento nos países de renda média e – ainda mais – de renda alta. A disponibilidade de capital humano estimada para o Brasil, portanto, situaria o país como uma economia de renda média elevada.

Segundo a tabela 11, o Brasil manteve, em 2005 e novamente em 2018, a quarta posição no grupo de economias emergentes, em termos da razão entre capital humano e riqueza total, embora com pequena redução nessa razão entre os dois anos. As variações positivas mais notáveis, a julgar por esses números, foram registradas na China, na Índia e na Malásia, com ganhos expressivos de posições entre os dois anos. As perdas mais expressivas foram as do México e da Turquia.

TABELA 11
Capital humano como porcentagem da riqueza total (2005 e 2018)

	2005 (%)	Ordem	2018 (%)	Ordem
Brasil	69	4	63	4
Rússia	33	10	35	9
Índia	57	6	65	3
China	46	9	73	1
África do Sul	81	2	57	6
Indonésia	58	5	55	7
Malásia	55	8	71	2

(Continua)

(Continuação)

	2005 (%)	Ordem	2018 (%)	Ordem
México	81	3	53	8
Tailândia	56	7	63	5
Turquia	85	1	26	10

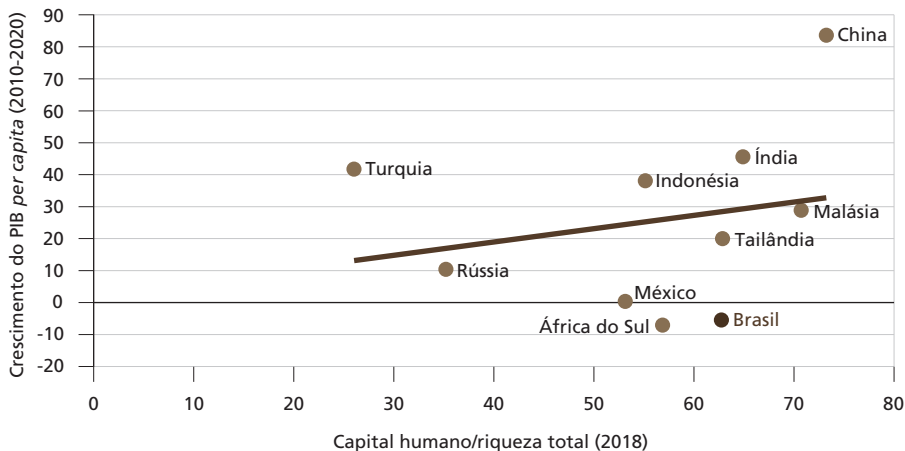
Fonte: Lange, Wodon e Carey (2018).
Elaboração do autor.

Ao se considerar apenas a comparação em volume de capital humano, e pelo enfoque de crescimento endógeno, haveria, portanto, margem para um desempenho comparativamente melhor da economia brasileira.

No entanto, a comparação desse indicador de importância relativa do capital humano na riqueza total com os ganhos em termos de bem-estar social, medidos pelo crescimento do PIB *per capita* em valores constantes, sugere que essa expectativa não se materializou no caso brasileiro.

Os últimos dados disponíveis nas estimativas do Banco Mundial correspondem ao ano de 2018. O gráfico 4 ilustra a relação entre o capital humano e a riqueza total e o crescimento do PIB *per capita* na década, para os dez países considerados.

GRÁFICO 4

Capital humano por riqueza e crescimento do PIB *per capita*
(Em %)

Fonte: Lange, Wodon e Carey (2018); The World Bank, disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Obs.: A linha indica a tendência.

Há indicação de relação positiva em geral (como indicado pela curva de tendência) entre a disponibilidade de capital humano e o crescimento do PIB *per capita*. Os casos da China e da Índia (e, com menos intensidade, o da Malásia)

claramente se destacam, na direção prevista pelo enfoque de crescimento endógeno: aumento significativo do capital humano e taxa elevada de crescimento do PIB *per capita*. Esse enfoque também justificaria os indicadores para o México e a África do Sul: redução da importância do capital humano com crescimento nulo ou negativo do PIB *per capita*.

As duas maiores exceções a essa regra geral são a Turquia, cujos dados do Banco Mundial indicam fortíssima queda na participação do capital humano na riqueza total entre os dois anos considerados,⁷ e o Brasil, com leve redução da razão entre capital humano e riqueza total entre 2005 e 2018, mas com queda do PIB *per capita*, medido em dólares constantes de 2015.

Foge aos propósitos deste capítulo investigar as possíveis causas desses desempenhos, o que demandaria considerações sobre o papel dos demais componentes da riqueza total, além de eventuais variações extraordinárias nas taxas de câmbio, uma vez que os valores são medidos em dólares constantes. O objetivo aqui é apenas situar o desempenho da economia brasileira em relação a outras economias emergentes.

Parte das explicações para esse diferencial de desempenho da economia brasileira está associada à produtividade dos trabalhadores empregados em cada um desses países: não basta dispor de capital humano se sua alocação é ineficiente.

A Conference Board Total Economy Database de abril de 2022 traz dados para quase todos os países considerados aqui relativos a PIB por trabalhador empregado, à exceção apenas de Malásia e Tailândia.

TABELA 12

Variação do PIB por trabalhador empregado (2000-2021)
(Em %)

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul	México	Indonésia	Turquia
2000-2007	0,9	5,6	5,3	9,7	3,1	0,6	3,7	5,0
2011-2019	-0,1	1,4	6,3	7,4	-0,3	0,5	3,4	2,6
2019	-1,0	3,0	2,4	6,5	0,4	-2,8	2,0	3,2
2020	4,2	-0,8	0,6	2,7	1,6	-1,7	-1,8	7,0
2021	-0,4	3,4	3,3	8,7	7,6	-3,1	1,6	2,8

Fonte: The Conference Board. Disponível em: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

Segundo a tabela 12, exceto no ano extraordinário de 2020 (quando o emprego no Brasil caiu mais que o PIB), os indicadores relativos ao Brasil, de variação do PIB por trabalhador empregado, são sistematicamente mais baixos do que os dos demais países. Apenas o caso do México nos últimos três anos é pior.

7. Segundo os dados disponíveis em Lange *et al.* (2011) e Lange, Wodon e Carey (2018), a razão entre capital produzido e riqueza total no caso da Turquia teria passado de 12,1% em 2005 para não menos de 72,8% em 2018.

A UNCTAD calcula um indicador de capacidade produtiva total, que é um somatório de índices de recursos produtivos, capacidades empresariais e vínculos produtivos, compreendendo oito grupos de medidas: capital natural, capital humano, energia, instituições, setor privado, mudanças estruturais, transportes e tecnologias de informação e comunicação. O índice de capacidade produtiva total sintetiza esses indicadores.

Para a análise comparada das dez economias emergentes esse índice de capacidade produtiva total é apresentado na tabela 13, como proporção ao índice correspondente à dos Estados Unidos, que é a maior. É notável destacar que, entre os dois períodos observados, o Brasil foi o único dos países considerados com redução no índice de capacidade produtiva total, na comparação com a economia estadunidense.

TABELA 13
Capacidade produtiva total em relação à economia dos Estados Unidos
(Em %)

	2010-2012	2016-2018
Brasil	64	62
Rússia	64	66
Índia	58	60
China	73	77
África do Sul	65	66
Indonésia	56	58
Malásia	67	68
México	63	63
Tailândia	63	68
Turquia	67	67

Fonte: UNCTAD. Disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=199270>.

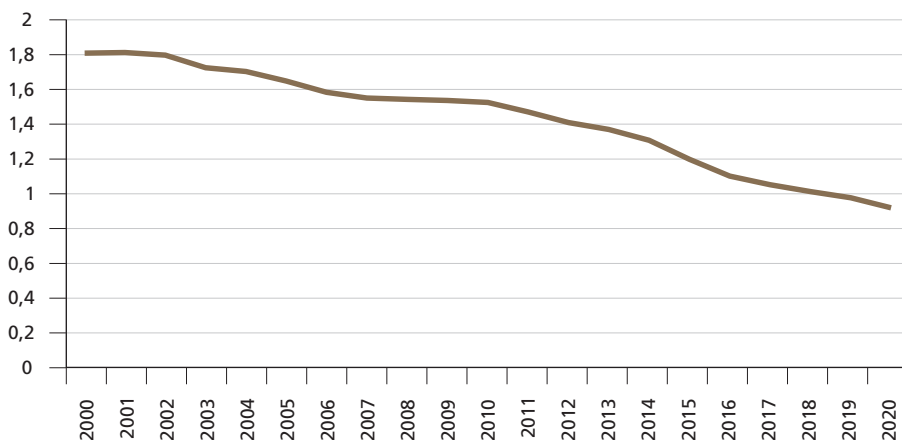
Esse diferencial de produtividade e de capacidade produtiva sugere tanto um grau expressivo de ineficiência no uso dos recursos no Brasil quanto o fato de que, como consequência, a economia brasileira tem aumentado sua distância econômica em relação ao grupo dos outros nove emergentes.

Uma forma de medir esse distanciamento é por meio de um indicador de convergência, como o usado em Subramanian e Felman (2020), em que o grau de aproximação entre grupos de países (ou de distribuição dos ganhos com a globalização) é medido pela diferença no ritmo anual de crescimento dos PIBs *per capita*: haverá convergência nos períodos em que o PIB *per capita* brasileiro tiver aumentado mais do que o PIB *per capita* do conjunto de outros emergentes.

Para isso, foi construído um indicador relativo ao PIB *per capita* dos demais nove países considerados aqui, sendo o PIB *per capita* de cada país ponderado pelo seu PIB total ($\sum(\text{PIB } per \text{ capita} * \text{PIB}) / \sum \text{PIB}$). Todos os dados estão em dólares constantes de 2015, segundo o World Development Indicators do Banco Mundial. O gráfico 5 resume os resultados.

GRÁFICO 5

PIB *per capita* do Brasil em relação aos países emergentes selecionados (2000-2020)
(Em %)



Fonte: The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

A partir de 2002, o distanciamento da economia brasileira – medido pelo crescimento do PIB *per capita* – em relação aos demais emergentes considerados aqui aumentou de maneira sistemática, como refletido na queda dessa relação. No capítulo 1, foi mostrado que não houve convergência da economia brasileira com as economias de renda alta. O que o gráfico 5 aponta é que a economia brasileira tampouco convergiu ao nível de desenvolvimento de outras economias emergentes, potenciais competidoras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos do desenvolvimento econômico e social é reduzir as diferenças existentes em relação às economias mais avançadas. Quanto mais desenvolvida uma economia, maiores suas semelhanças com as economias mais abastadas em termos de padrão de consumo, estrutura produtiva, nível de renda, institucionalidade e outras condições.

Um conjunto de países de dimensões geográficas e demográficas de destaque passou a apresentar ritmos de crescimento da produção acima do registrado nas economias de alta renda, o que levou à sua classificação como economias emergentes,

diferenciadas do conjunto chamado de países em desenvolvimento. Não há consenso sobre quais países especificamente são considerados como tal, mas o Brasil certamente participa da maior parte, se não de todas, as listas de emergentes. O objetivo deste capítulo foi comparar seu desempenho com o de outros emergentes.

O que a análise mostrou foi que, no período considerado, a economia brasileira pôde dispor de mais recursos derivados de arrecadação, de endividamento do setor público, de empréstimos ao setor privado e do influxo de investimentos estrangeiros em relação ao PIB que outras nove economias emergentes, no entanto isso não se converteu em investimento, o que sugere um grau elevado de ineficiência alocativa.

Também foram mostradas indicações do já conhecido diferencial em termos do reduzido envolvimento da economia brasileira com o comércio externo de mercadorias, em paralelo à proeminência na atração de investimentos.

A economia brasileira também se compara favoravelmente nesse grupo de países por sua disponibilidade de capital humano *per capita* em relação à riqueza total, conforme conceito adotado pelo Banco Mundial, mas essa disponibilidade praticamente não se alterou nos últimos vinte anos, em termos de seu peso relativo à riqueza total, com reflexos sobre o baixo nível de produtividade por trabalhador empregado. De fato, a capacidade produtiva total da economia brasileira regrediu, em comparação aos indicadores correspondentes à economia estadunidense, diferentemente do registrado nas demais nove economias emergentes. Como consequência, em duas décadas, aumentou a distância econômica do Brasil em relação aos demais emergentes considerados.

Já era conhecida a baixa convergência da economia brasileira em relação ao conjunto de países de alta renda. O que este capítulo mostrou foi que o desempenho pífio da economia tem levado ao aumento da distância econômica também em relação a outras economias emergentes. São resultados que comprometem o peso da presença brasileira no cenário internacional – afetando, eventualmente, sua capacidade propositiva –, além, é claro, de reduzir a capacidade de lidar com os problemas estruturais da economia e sociedade nacionais, que deveriam compor o conjunto de premissas na elaboração de projetos econômicos para o país.

A julgar pelos indicadores considerados aqui, a agenda econômica deveria priorizar a criação de condições para aumentar de modo expressivo o nível de investimento, além de promover uma relação mais fluida com o comércio externo, com menos barreiras ao fluxo de mercadorias, inclusive buscando maior interação produtiva com outros emergentes. Os números agregados apresentados sugerem que a maior disponibilidade de recursos para investimento pressupõe uma redução da captura política e busca de *rent seeking* hoje existentes na economia brasileira.

A formação bruta de capital hoje no país se situa em torno dos 15%, quando as estimativas de taxa de crescimento da economia desejável para reduzir o nível desemprego e se aproximar da fronteira tecnológica sugerem que a razão entre investimento e PIB deveria ser bem superior a isso, e de forma sustentada ao longo do tempo.

Uma condição básica para tanto, além do ambiente de negócios mais adequado para a atração de potenciais investidores, é aprimorar significativamente a eficiência na alocação de recursos. Isso envolve, além de melhorias ao nível microeconômico, a ampliação do potencial para aumento da produtividade dos trabalhadores empregados, o que requer, entre outras iniciativas, priorizar – de forma sustentada ao longo do tempo – a eficiência na oferta de educação e a melhora das condições para atividades de ciência e tecnologia, reduzindo desperdícios e concentrando-os nas atividades que efetivamente promovem crescimento sustentado. Outras economias emergentes têm conseguido resultados muito mais positivos com menos disponibilidade de recursos em relação ao produto nacional.

Estes dois primeiros capítulos mostraram a distância econômica da economia brasileira em relação às economias de renda mais altas e aos demais emergentes. Os próximos capítulos focam em aspectos específicos da inserção internacional do Brasil, que levaram a esses resultados, a começar por considerações sobre a política comercial externa, objeto do capítulo 3.

VIESES DA POLÍTICA COMERCIAL

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma visão geral da evolução das principais linhas da política comercial externa no Brasil, desde os anos 1960, com foco nos incentivos às exportações e nas variações da política tarifária em relação a importações.

A economia brasileira apresenta uma situação peculiar, uma vez que tem mantido, ao longo do tempo, barreiras no acesso a importações, ao mesmo tempo em que, desde a década de 1950, tem adotado enfoque mais liberalizante na atração de capital externo: abertura financeira não acompanhada de abertura comercial. De fato, o que se observa em termos de maior envolvimento com o comércio internacional é, sistematicamente, a ênfase frequente – embora com algumas interrupções ao longo do tempo – no estímulo a exportações, enquanto, do lado das importações, os efeitos das barreiras são aliviados por meio de medidas tópicas, frequentemente associadas a compromissos de exportação.

Não há, aqui, pretensão de esgotar os temas nem de apresentar uma cobertura completa de todas as medidas que afetam as exportações e as importações. Assim, não há maiores considerações sobre mudanças na estrutura institucional do comércio exterior nem sobre a análise setorial das diversas medidas. Não se apresentam as características das medidas de contingenciamento das importações (medidas *antidumping*, medidas compensatórias, salvaguardas), sejam as adotadas pelo Brasil ou aquelas impostas ao país, não há detalhes sobre normas e padrões técnicos ou medidas sanitárias e fitossanitárias, da mesma forma que não se entra em detalhes sobre procedimentos aduaneiros ou sobre a tributação ou a proibição de exportações de determinados produtos. Tampouco se discute o tema da tributação interna, a taxação de alguns produtos exportáveis, a política cambial, as limitantes impostas pela infraestrutura inadequada e outros tantos temas associados à política comercial externa em seu conjunto.

O propósito é mostrar a constante diferença de ênfase – desde meados da década de 1960 – entre a preocupação com promover exportações e os movimentos apenas esporádicos e limitados no que se refere à facilitação de importações. Essa diferença se dá por conta do diagnóstico que recomendava cautela na liberação

comercial, ao enfatizar as condições estruturais do balanço de pagamentos numa economia em desenvolvimento, e por decisões compreensíveis apenas à luz da economia política.

O pouco de abertura às importações alcançado até aqui está mais frequentemente associado a programas específicos que favoreçam as empresas exportadoras, mantendo o traço mercantilista até hoje, caracterizado por um gradualismo seletivo. Essa estratégia não beneficia as empresas não exportadoras, tem efeitos sobre a produtividade e penaliza os consumidores, ao mesmo tempo em que favorece de modo recorrente um grupo de grandes empresas.

O capítulo está dividido em cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção relata as principais características da política comercial externa do Brasil entre a década de 1960 e o início dos anos 1990, quando houve alterações significativas. É mostrado que dois motivos que a literatura atribui para a permanência de alíquotas elevadas de Imposto de Importação – sua importância enquanto fonte de arrecadação tributária ou a busca de ganhos por meio da adoção de “tarifa ótima” – simplesmente não se aplicam ao caso brasileiro. Essa seção mostra a diversidade de incentivos empregados para estimular e diversificar a composição das exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que há referências a tentativas tímidas e frustradas de alteração das barreiras a importações.

A terceira seção descreve as principais medidas adotadas a partir da década de 1990. De início, e até meados da década, houve redução nos incentivos, por razões fiscais e pelo questionamento quanto à adoção de políticas proativas, mas logo as crises mexicana e asiática na segunda metade da década mostraram a importância de retomar a política de estímulos às exportações. Em relação às importações, a redução generalizada de alíquotas a partir da adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercado Comum do Sul (Mercosul), num contexto de extinção de diversos mecanismos não tarifários, teve como consequência o aumento da importância dos efeitos das tarifas nominais, a redução dos graus de liberdade nacionais na alteração dos níveis tarifários e a criação de mecanismos *ad hoc* de redução tarifária para alguns produtos em situações específicas, bem como o estímulo ao desenvolvimento da capacidade de inteligência comercial, para identificar situações de *dumping*.

Na quarta seção, são apresentadas algumas indicações de que a preservação de níveis elevados de Imposto de Importação – sobretudo para a importação de bens de produção – não apenas coloca a economia brasileira numa situação de menos competitividade em comparação a outras economias emergentes, como comprovadamente afeta de forma negativa a produtividade. É mostrado, ainda, que a menor transparência no processo de definição das alíquotas do Imposto de Importação levou, em algum momento, a variações excessivas dessas alíquotas

em curto período de tempo para produtos específicos, o que comprova alguns postulados da teoria de economia política da política comercial sobre o poder de pressão de grupos interessados e organizados.

A quinta e última seção apresenta algumas considerações de ordem geral.

2 UM PADRÃO DE LONGA DATA

A economia brasileira tem longa história de adoção de barreiras às importações. No início do século passado, essa dependência tinha um peso macroeconômico considerável, por representar 35% na receita total arrecadada na década de 1930. Contudo, com a intensificação do processo de industrialização e a diversificação da base impositiva, o argumento fiscal para a adoção de impostos sobre importações foi perdendo fôlego: na década de 1940, esse imposto representava 14% da receita total; na década seguinte, 4%; nos anos 1960, 8%; e 7% na década de 1970 (Abreu, 1990).

Em 2021, o Imposto de Importação correspondeu a não mais que 3% do valor total arrecadado, um padrão próximo ao das economias industrializadas. Isso significa que, diferentemente de economias menores, em que há forte dependência do imposto sobre produtos importados como fonte de receita fiscal (uma vez que estruturas produtivas pouco diversificadas implicam limitação da base impositiva, e dada a maior simplicidade e o baixo custo da cobrança desse tipo de imposto), no caso da economia brasileira, não deveria haver, do ponto de vista estritamente fiscal, maiores restrições a reduzir a estrutura tarifária.

Tampouco se pode entender a permanência de níveis comparativamente elevados de barreiras comerciais a partir do que a teoria classifica como “tarifa ótima”: grandes economias podem absorver ganhos ao tributar importações porque a retração na demanda, decorrente do encarecimento dos produtos no mercado nacional, associada ao peso dessas grandes economias no mercado internacional, pressiona à baixa os preços dos itens importados, e com isso o país se beneficia pelo aumento da relação entre preços de exportação e preços de importação (relação de trocas). No caso da economia brasileira, no entanto, sua participação no comércio internacional é reduzida, exceto para alguns produtos específicos, portanto essa possibilidade é descartada desde logo.

Do início dos anos 1970 ao final da década de 1980, a política comercial externa do Brasil se baseava no diagnóstico de que uma economia em desenvolvimento apresenta eventuais superávits comerciais, dependendo de alguns fatores, sobretudo quando os preços externos lhe são favoráveis. No entanto, há uma restrição estrutural, que provoca déficits sistemáticos nas transações com serviços, portanto em transações correntes: nessas economias, existem tipicamente despesas externas com pagamentos de seguros e fretes para o transporte

das mercadorias transacionadas, assim como outros gastos, a exemplo de pagamentos de *royalties*, assistência técnica, remessa de lucros etc. Isso faz com que o equilíbrio do balanço de pagamentos dependa frequentemente do superávit gerado nas transações com mercadorias.

Esse diagnóstico leva, naturalmente, a se ressaltar a importância do desempenho das exportações como forma de maximizar a probabilidade de bons resultados positivos na balança comercial, ao mesmo tempo em que alimenta temores associados à redução das barreiras às importações, por medo de agravar os desequilíbrios nas contas externas.

Essa visão (associada aos exemplos de algumas economias asiáticas com a promoção de exportações) provocou, na segunda metade da década de 1960, o início dos primeiros incentivos às exportações no país, a começar pela isenção de tributos internos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), para não elevar desnecessariamente os preços dos itens a serem exportados. Teve início também a adoção gradual de outros incentivos fiscais e creditícios e de política cambial ativa que assegurasse retorno relativamente estável ao setor exportador, sobretudo a partir das minidesvalorizações adotadas no final de 1968. Uma breve tentativa de reduzir os impostos sobre importação no final da década foi malsucedida e logo revertida.

2.1 Os incentivos às exportações

O objetivo – manifesto a partir do final dos anos 1960 – de se atingirem níveis expressivos e estáveis de exportações, associados a uma diversificação do tipo de produtos exportados, mas sem alterar de forma expressiva a estrutura de barreiras às importações, levou à adoção de um volume significativo e diversificado de incentivos às exportações de manufaturados, que, segundo estimativas (Baumann e Moreira, 1987), poderiam superar dois terços do valor exportado (caso uma empresa utilizasse todas as modalidades disponíveis, o que não era impossível).

As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas por política comercial externa ativa, com a imposição de barreiras variadas às importações,¹ e pela preocupação explícita com a diversificação de pauta de exportações e de mercados, via provisão de incentivos elevados às exportações e uma política de câmbio real administrada principalmente em função da balança comercial. Outra característica do período foi o número elevado de instituições cuja atuação tinha efeitos sobre a política comercial externa. Na segunda metade dos anos 1980, os incentivos foram gradualmente reduzidos, até a segunda metade dos anos 1990.

1. Chegou a haver lista de produtos cuja importação era proibida (além dos tradicionais itens, como drogas ilícitas, armas e outros itens, de importação ilegal na maior parte dos países), compreendendo algo como uma terça parte da lista de itens que compõem a nomenclatura de mercadorias.

A preocupação com a diversificação da pauta exportadora, estimulando crescente participação de produtos manufaturados, que supostamente se caracterizam por maior elasticidade-renda da demanda e maior estabilidade de preços em comparação com os produtos primários, levou a uma estrutura de incentivos viesada no sentido de beneficiar os industrializados.²

O início do processo de envolvimento mais decisivo com vendas externas programadas e mais diversificadas ocorreu em paralelo ao período de crescimento expressivo da economia brasileira – o chamado “milagre brasileiro”, com crescimento do produto interno bruto (PIB), superando os 10% anuais. Uma vez que a estrutura de incentivos beneficiava os produtos manufaturados, isso deu origem a um intenso debate sobre a eventual distorção implícita na estrutura desses incentivos. Eles favoreciam setores produtivos com maior intensidade de capital (pelo peso da redução ou eliminação do IPI), diferentemente da presumida vantagem comparativa da economia com grande contingente de mão de obra. Assim, a crítica era de que se estaria introduzindo, via política de promoção de exportações, mais um viés concentrador de renda (Baumann, 1985).

Em 1972, foi criado um dos instrumentos mais importantes para o estímulo de exportações industriais: os programas especiais de exportação (conhecidos como Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação – Befifex), que se somaram ao conjunto de outros incentivos. Seu atrativo básico era que uma empresa que se comprometesse a internalizar volume significativo de recursos via investimento e a exportar um montante determinado (segundo metas pré-definidas em comum acordo com o governo) passaria a ter direito a importar com isenção ou redução de impostos (de importação e sobre produtos industrializados) os insumos que compõem sua linha de produção destinada ao mercado interno, em valor correspondente a uma porcentagem do montante exportado, além de ter acesso ao crédito-prêmio do IPI e a outros benefícios, como depreciação acelerada.

Para garantir o cumprimento dos compromissos (a empresa deveria apresentar saldo líquido de divisas positivo a partir dos primeiros anos do contrato), era facultada também a importação de bens de capital livre de impostos. Originalmente pensado para poucas grandes empresas no setor de material de transporte,

2. Tyler (1976) oferece uma descrição detalhada da transição de um sistema de substituição de importações para a política de promoção de exportações.

esse programa foi gradualmente ampliado, em termos de setores e de empresas, chegando a envolver mais de trezentos contratos.³

A isenção ou redução dos impostos de importação e do IPI com base nos contratos Befiflex correspondeu, entre 1976 e 1985, em média, a 76% do valor importado pelas empresas beneficiadas e a 21% do valor exportado por elas (Baumann, 1990).

Considerando-se o conjunto dos incentivos às exportações,⁴ inclusive os concedidos via contratos Befiflex, o gráfico 1 ilustra sua evolução no período de maior intensidade: se considerados todos os incentivos – fiscais e de financiamento –, o exportador de manufaturas poderia contar com um volume total de incentivos que correspondia de 50% a 70% do valor *free on board* (FOB) exportado. Em 1982, esse percentual se aproximou de três quartos do valor.

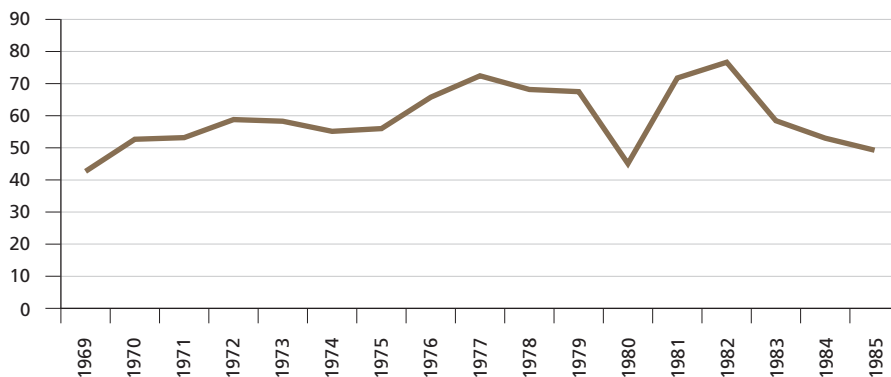
A preservação de um percentual tão expressivo de incentivos ao setor exportador teve claras repercussões em termos orçamentários. De fato, no início dos anos 1980, foram intensas as discussões relativas à disponibilidade e aos custos dos recursos destinados a estimular exportações, bem como foi considerável a pressão por parte de agências multilaterais para a eliminação do componente de subsídios implícitos nessas transferências e sobre a necessidade de se reduzir o viés anticomércio da política econômica, por meio de maior abertura comercial.

No entanto, como se tratava da chamada “década perdida” em toda a América Latina, em função do súbito encarecimento do serviço da dívida externa, era preciso contar com estímulos às vendas externas, ao mesmo tempo em que persistia o temor de que uma abertura comercial dificultasse ainda mais a gestão da balança de pagamentos. Durante a década de 1980, o ingresso de investimentos estrangeiros ficou limitado basicamente a operações de conversão de dívida externa.

3. Entre outras distorções, na negociação com as empresas, o governo frequentemente forçava o compromisso de exportações além do valor pretendido pelos empresários, o que aumentou o número de inadimplências. Além disso, o processo decisório era pouco transparente. As decisões eram tomadas por um grupo formado por representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e um representante da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) participava das reuniões, para apoio técnico, mas sem voto. Como representante do então Ministério do Planejamento junto ao Befiflex, presenciei em diversas oportunidades o representante da Cacex determinar, com base na lista de itens cuja importação era pretendida pela empresa, quais podiam e quais não podiam ser incentivados, com base apenas em sua própria percepção de existência de similar nacional dos itens cuja importação era pleiteada pelas empresas.

4. Essas estimativas consideram como incentivos fiscais a isenção do Imposto de Importação, do IPI, da Taxa de Melhoramento dos Portos, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), da Taxa de Expediente, do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do depósito compulsório sobre importações via *drawback*; e como incentivos financeiros o financiamento de capital de giro – resoluções nº 674/882, nº 950 e nº 643/883, do Conselho Monetário Nacional (CMN), Certificado de Inscrição para o programa de redesconto de títulos relativos à produção de itens a serem exportados (CIC-Crege nº 14-11), e nº 68, do Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex), financiamentos a *trading companies*, a investimentos no exterior, à elaboração de projetos, a entrepostagem, às exportações em consignação, à promoção comercial no exterior, à venda de projetos e à comercialização, o financiamento direto ao exportador e a equalização das taxas de juros externas, assim como a alíquota média geral de crédito-prêmio.

GRÁFICO 1
Incentivos às exportações de manufaturados (1969-1985)
(Em %)¹



Fonte: Baumann (1990).

Nota: ¹ Equivale ao valor FOB das exportações de manufaturados.

Aos diversos incentivos existentes foi agregada a ativação do mecanismo do Convênio de Crédito Recíproco, que constituiu um forte estímulo às exportações de produtos manufaturados aos países latino-americanos:⁵ tratava-se de um mecanismo de *clearing* entre bancos centrais, o que possibilitava a realização de operações com menor desembolso de divisas, algo muito importante em situação de escassez de moedas fortes na região.

Com a preocupação de promover o desempenho exportador, a política de financiamento às exportações se tornou particularmente diversificada. Na avaliação do sistema de financiamento ao setor, um estudo publicado em 1986 (Baumann e Braga, 1986) enfatizava que o sistema de financiamento existente desde meados dos anos 1960 foi negativamente afetado por frequentes modificações em suas linhas básicas e orientação. Mas havia, na época, razoável diversidade de linhas de financiamento, favoravelmente comparável com a variedade encontrada em outros países.⁶

5. O mecanismo existia desde a década de 1960, mas foi de fato ativado vinte anos depois. Em meados dos anos 1980, chegou a viabilizar mais de 80% das exportações brasileiras de manufaturados para países vizinhos.

6. Linhas de financiamento às exportações existentes em 1984: i) pré-embarque: Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC), Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE), financiamento à comercialização de produtos entrepostados, financiamento à produção de produtos exportáveis – recursos dos bancos comerciais mais recursos Finex (recursos que as autoridades monetárias colocaram à disposição dos bancos para assegurar às empresas beneficiadas a redução de seus custos financeiros) –, financiamento à produção e comercialização de empresas comerciais-exportadoras, financiamento à produção para itens com ciclo de produção de mais de 180 dias, financiamento à produção (recursos do Banco do Brasil); ii) apoio e complementação: financiamento à exportação em consignação, à promoção comercial no exterior, a investimentos no exterior, para custear gastos com elaboração de projetos destinados ao exterior e para compra de equipamentos destinados à execução de obras no exterior; e iii) financiamento direto ao exportador ou ao importador, equalização de taxas de juros e financiamento de serviços de engenharia.

A canalização dos recursos disponíveis demandava, contudo, alguns ajustes, uma vez que era realizada por um número reduzido de bancos, implicando fragilidade dos tomadores ao negociarem as condições contratuais. Havia grande restrição à expansão das atividades do setor, imposta pelas limitações no seguro de crédito,⁷ o que representava um forte inibidor à ampliação do número de empresas na atividade exportadora, em função das dificuldades em obter financiamento de pré-embarque.

No início dos anos 1990, debateu-se sobre a criação de um banco de comércio exterior – seguindo a experiência de boa parte dos países industrializados – como alternativa às limitações institucionais à captação de recursos e à provisão de seguro de crédito, mas essa ideia não prosperou. Essa tentativa frustrada levou à reconstituição do financiamento público via Finamex, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (em 1990, para empresas exportadoras de máquinas e equipamentos), e Programa Proex, no Banco do Brasil (em 1991, reintroduzindo o mecanismo de equalização e modalidade pós-embarque), como discutido na seção três.

2.2 A política de importações

Até o final dos anos 1980, a política brasileira de importações se caracterizou pela preservação da estrutura básica de tarifas de importação determinada pela Lei das Tarifas, de 1957. A primeira alteração dessa estrutura, decorridos trinta anos, teve início em 1987. Além de inalterada, essa estrutura era superposta por um conjunto variado de regimes especiais de importação, que permitia redução ou isenção de Imposto de Importação a entidades religiosas, universidades e diversos outros agentes, o que dificultava a própria avaliação das barreiras comerciais adotadas. Um desses regimes – utilizado em diversos países e aceito nas regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e depois da Organização Mundial do Comércio (OMC) (e que permanece em vigor) – é o de *drawback*, adotado em 1966, que consiste em isentar de tributos os itens importados que comporão os produtos a serem exportados.

No Brasil, as importações estão sujeitas – além do pagamento do Imposto de Importação – ao pagamento adicional de IPI, ICMS, AFRMM e, desde 2004, também ao Programa para Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Assim, em lugar de alterar as alíquotas do Imposto de Importação, é possível conceder benefícios aos importadores alterando a incidência desses outros tributos.

7. O sistema era caracterizado, além disso, pela inexistência de mecanismos adequados de seguro, monopolizado pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), sem ser atividade prioritária desse organismo, e predominantemente concentrado no resseguro de financiamento de crédito de pós-embarque.

Nas décadas de 1970 e 1980, a política de importações permaneceu bastante cautelosa, a partir do diagnóstico da existência de determinismo estrutural de déficit na balança de serviços, característico de uma economia em estágio mediano do processo de desenvolvimento econômico.⁸ A isso se somou, após os dois choques dos preços do petróleo e da subida expressiva dos juros básicos na economia norte-americana, o temor de que qualquer iniciativa mais liberalizante da entrada de importações poderia ser vital para o equilíbrio das contas externas.

A partir de meados da década de 1980, a economia brasileira passou a conviver com uma novidade sem precedente, assumindo o compromisso de criação de um espaço econômico comum com economias vizinhas do Cone Sul. Isso permitiu a redução cautelosa de barreiras às importações de alguns produtos no comércio bilateral, com base em negociações de protocolos específicos. Ao mesmo tempo, as limitações ao equilíbrio comercial foram reduzidas com o desempenho exportador junto a outras economias da região, facilitado tanto pela permanência dos incentivos contratados pelo Befiex quanto pela reativação do mecanismo do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).

A permanência de estrutura tarifária inalterada por três décadas levou a política de importações a ser caracterizada por um conjunto de casuísmos, pela criação de regimes especiais de importação ou pela concessão esporádica de reduções tarifárias por parte do Conselho de Política Aduaneira (CPA), colegiado composto por treze representantes de agências de governo e por três confederações do setor privado (indústria, agricultura e comércio).

Para dar uma ideia do processo e da demanda reprimida por acesso a importações, entre 1980 e 1988, de um total de 2.665 casos analisados pelo CPA, 94% das decisões foram no sentido de redução ou isenção do Imposto de Importação. Os pleitos eram submetidos por instituições oficiais, embaixadas e consulados, empresas ou associações de produtores. Nesse período, 78% das demandas foram apresentadas por sindicatos de produtores e empresas, um reflexo da inadequação da estrutura tarifária, e em 63% dos casos a alegação era de inexistência de produção nacional similar aos produtos cuja importação se pretendia liberar (Baumann, 1993).

Em 1988, havia sido aprovado um cronograma de modificação gradual da estrutura do imposto sobre importações, o que foi – em trinta anos – a primeira alteração da chamada Lei das Tarifas, de 1957. Em 1990, esse cronograma foi acelerado de forma significativa, ao mesmo tempo em que houve mudança expressiva na institucionalidade pública a cargo da política comercial externa, assim como a eliminação dos chamados regimes especiais de exportação e de diversas barreiras não tarifárias.

8. Foram recorrentes as alegações de defesa da política adotada com referência ao art. XVIII do GATT, que permitia preservação de barreiras a importações em situações de ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

O temor inicial quanto ao comércio externo foi gradualmente substituído por uma visão – compartilhada por outras economias na região – que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) chamou, em diversos documentos, de “regionalismo aberto”. A busca de complementaridade com os países vizinhos via comércio se mostrou importante para viabilizar um “aprendizado” para os novos exportadores (que iniciavam a experiência de exportar em negócios com países vizinhos, para depois se aventurar em mercados mais competitivos), ao mesmo tempo em que o maior acesso a itens importados ajudou no combate à pressão sobre os preços internos, reduzindo margens de ganhos em setores oligopolizados e contribuindo para estimular a competitividade via importação de insumos. De fato, a ênfase em políticas de combate a processos inflacionários em várias economias contemplava também processos de abertura comercial.

Em 1990, houve uma importante reforma das instituições a cargo da formulação da política comercial externa, com a extinção dos dois órgãos centrais, o CPA e a Cacex, e a criação da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), no Ministério da Indústria e Comércio.

Em 1994, foi antecipada (para setembro) a adoção da TEC do Mercosul, prevista para ser implementada a partir de janeiro do ano seguinte. A média simples (não ponderada) das tarifas de importação, que era de 32% em 1990, foi reduzida para 13% em 1995. De um universo transacionado de 13.428 produtos (classificação a dez dígitos), não menos que 11.183 (83%) tiveram redução de tarifa (Baumann, Rivero e Zavattiero, 1998), o que motivou a frequente associação da adoção da TEC com um processo de abertura da economia.

O fato de a TEC do Mercosul passar a vigorar no país significou uma perda de autonomia na condução da política tarifária, uma vez que qualquer modificação na estrutura da tarifa precisa ser aprovada pelos quatro países-membros do Mercosul. Para implementar reduções tarifárias pontuais para produtos específicos, requeridas em determinadas conjunturas, o governo precisou incluir parte dos produtos na lista de exceção nacional do Mercosul, que posteriormente foi modificada em novas listas, com alíquotas válidas por um ano.

O processo de abertura da economia retrocedeu no período de 1995 a 1998, após a crise do México, em dezembro de 1994, quando se tornou inviável o financiamento do déficit comercial crescente (decorrente da valorização da taxa de câmbio e da ampliação da abertura comercial no início do Plano Real). As barreiras mais importantes (e menos explícitas) haviam sido retiradas em 1990, e, como consequência, foram as tarifas e a taxa de câmbio que afetaram as importações durante toda a década. Em novembro de 1997, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3%, para reduzir o déficit em transações correntes ante a crise financeira internacional.

A opção por maior abertura esteve ademais associada – após 1994 – ao processo de aproximação com outras economias do Cone Sul e à própria lógica do programa de estabilização de preços, que demandava maior concorrência por parte de produtos competidores externos.

Essa vinculação com o nível de preços internos proporcionou – tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina – um papel especial à abertura. Não apenas considerações de eficiência produtiva estavam envolvidas. O compromisso político com a sinalização aos agentes econômicos da importância atribuída a essa política levou, por exemplo, a que os países da região “consolidassem” a totalidade de suas tarifas junto à OMC.⁹ A América Latina permanece com o destaque de ser a única região com a totalidade de suas tarifas “consolidadas” na OMC.

De modo semelhante, um dos pilares da política de estímulo ao setor exportador desde o final dos anos 1960 havia sido a relativa garantia de preservação do valor real da taxa de câmbio, por meio de minidesvalorizações que – com poucos períodos de exceção – buscaram preservar o diferencial de paridade com outras moedas. A partir de 1994, a lógica do novo enfoque de política de preços sem indexadores demandava, diferentemente, o rompimento de todo tipo de inércia na formação de preços, e com isso a sinalização aos agentes econômicos passou a ser menos previsível que no modelo anterior.

Em termos institucionais, e dada a superposição de atribuições entre diversas agências de governo no que se refere à política comercial externa, foi criada em 1995 a Câmara de Comércio Exterior (Camex), vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, com as funções de ser o espaço para discussão e consolidação das posições dos diversos ministérios e de definir as diretrizes da política externa, inclusive as negociações comerciais internacionais.

Nos trinta anos desde o final da década de 1960, quando passou a ser objetivo explícito a inserção nos mercados internacionais de maneira mais diversificada, em termos de produtos e de mercados de destinos, a política comercial externa brasileira adotou uma postura quase mercantilista, dada a preocupação em preservar e ampliar o saldo comercial a cada ano.

Digamos que seja quase mercantilista porque não se tratava apenas do culto à acumulação de divisas *per se*, mas porque, uma vez superado o ceticismo em relação à capacidade de exportar – típico de diversas economias em desenvolvimento, e que se convencionou chamar de “pessimismo das exportações” –, passou-se a preservar a cautela em relação a importações com base na visão de que era preciso

9. Tarifa “consolidada” é o nível máximo que uma tarifa pode atingir, conforme registro junto à OMC. As tarifas “aplicadas” não podem superar esse limite, sob pena de o país infringente ter de negociar esse novo nível com todos os demais membros da OMC.

assegurar saldos expressivos no comércio de mercadorias para poder fazer face aos desequilíbrios nas transações em serviços.

As crises financeiras externas certamente reforçaram e muito essa interpretação. Sobretudo a partir das crises mexicana (em 1995) e asiática (em 1997), passou a ser consenso na literatura econômica a importância de cada economia poder contar com a segurança proporcionada por um estoque expressivo de divisas, o que reforça a preocupação com a preservação e a ampliação do saldo comercial, entre outras medidas. Mesmo com o reconhecimento de que um acesso ampliado a itens importados contribui para a competitividade e, portanto, para o próprio desempenho exportador, a abertura comercial passou a ser aceita, mas dentro dos limites determinados pela preocupação maior: o equilíbrio contábil das contas externas.

3 A POLÍTICA COMERCIAL MAIS RECENTE

Como será mostrado a seguir, permanece válida a observação de que também no período recente os graus de liberdade e a criatividade são bem maiores no caso da política de estímulo às exportações.

A resistência a uma política mais liberal com relação a importações permanece basicamente preservada, ao longo do tempo, com pequenos ajustes. Além das razões já mencionadas, como a preocupação com o saldo comercial, seja para cobrir desequilíbrios em transações correntes, seja para tornar possível a maximização dos níveis de reserva de divisas, para fazer face a choques externos, a seção 4 discute um pouco da economia política subjacente à resistência a uma abertura comercial mais ampla.

3.1 A política de exportações

Na primeira metade da década de 1990 – tanto por razões internas quanto por normas aprovadas na OMC –, foram abolidos diversos mecanismos de incentivo, como os subsídios fiscais, houve mudança significativa na institucionalidade governamental dedicada ao comércio exterior, além de redução substancial dos recursos destinados ao financiamento de exportações, e foi extinto o Befiex.¹⁰ A taxa de câmbio acumulou forte valorização até 1998.

A lógica passou a ser de que o estímulo genuíno às exportações, sustentável no tempo, seria decorrente das medidas de aumento de competitividade estrutural da economia e da liberalização das importações.

10. Um aspecto pouco considerado é que os incentivos via Befiex afetaram um percentual expressivo (mais do que a terça parte) das exportações brasileiras de produtos manufaturados até meados da década, apesar de esse mecanismo haver sido extinto em 1990. A explicação se encontra nos prazos dos contratos já firmados à época da extinção do programa e nos valores envolvidos nesses contratos.

Houve ainda um aperfeiçoamento do sistema de financiamento e de seguro de crédito ao setor exportador, foram adotadas ações para aumentar a eficiência e reduzir custos na infraestrutura de transportes e serviços de portos e procedeu-se a uma gradual desvalorização cambial.

Em 1991, foi criado o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), com recursos orçamentários e gerido pelo Banco do Brasil, para apoio às exportações de bens e serviços, proporcionando condições de financiamento semelhantes às obtidas nos mercados internacionais, segundo duas modalidades: o financiamento direto e a equalização de taxas de juros.

No mesmo ano, foi criado o Finamex, no BNDES, com duas modalidades de financiamento, para apoio à indústria nacional de bens de capital na concorrência com outros países. O Finamex pré-embarque financia a produção de itens de ciclo longo de produção e comercialização, basicamente bens de capital destinados à exportação; e o Finamex pós-embarque refinancia as exportações das empresas brasileiras de bens de capital, por meio do desconto de títulos e documentos correspondentes às transações com outros países.

Em 1993, foi criado um mecanismo (Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex) para a facilitação de tramitação documental dos exportadores, por sistema informatizado. Nesse mesmo ano, foi criado o Programa de Geração de Renda (Proger), linha de financiamento em moeda local para a produção de até 100% do valor de bens exportáveis e promoção comercial de exportações, que beneficia empresas pequenas, com receita anual de até R\$ 5 milhões, que tenham sede no Brasil. O programa tem custos mais baixos que outras linhas de crédito porque é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em 1996, a chamada Lei Kandir ampliou a não incidência de ICMS, de modo a estimular também as exportações de produtos primários e semielaborados, assim como a prestação de serviços ao exterior.

Em 1997, foi criado o sistema de Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof). Trata-se de instrução normativa que regula a importação de produtos, visando estimular a produção industrial e a exportação. Por esse mecanismo, é suspenso por um ano o pagamento de PIS, Cofins e IPI incidentes sobre as importações destinadas à transformação industrial e à produção de bens para exportação. O programa é basicamente voltado para beneficiar as atividades no setor aeronáutico, na indústria automotiva, em semicondutores e na indústria de eletrônicos de alta tecnologia, para empresas com capital igual ou maior que R\$ 25 milhões. As vendas no mercado interno de produtos beneficiados pelo Recof são sujeitas às taxas incidentes sobre todas as importações e outras penalidades.

A partir de 1997 – sob forte influência do choque externo associado à chamada crise asiática –, iniciou-se um envolvimento mais expressivo do setor privado com a atividade de seguro de crédito ao comércio exterior, com a criação da Seguradora Brasileira de Seguro de Crédito (SBCE), única instituição autorizada a operar o seguro de crédito para exportação em operações de médio e longo prazos, cobrindo riscos de tipo comercial, político e extraordinários.

Também foi criada em 1997 a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), com o propósito de coordenar e implementar políticas de promoção das exportações, com foco nas empresas de pequeno e médio portes. É encarregada, além disso, de atrair investimentos estrangeiros, com os objetivos de aumentar e diversificar as exportações brasileiras, aumentar a inserção das empresas brasileiras nos mercados externos e abrir novos mercados.

A SBCE passou a contar, a partir de 1999, com cobertura do Fundo de Garantia de Exportações (FGE), a cargo do IRB, e, a partir de 2006, a cargo da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. A SBCE proporciona seguro de risco comercial para operações de até 180 dias, para bens de consumo, ou até dois anos para alguns equipamentos. A cobertura é de até 90% do valor segurado e não pago, garantida por recursos próprios da SBCE. Para operações de mais de dois anos de prazo, a seguradora opera como agente do governo federal, e a cobertura é feita com recursos do FGE, administrado pelo BNDES e composto por recursos do orçamento federal, o que torna o programa vulnerável à disponibilidade de recursos e à desvalorização cambial. A cobertura garantida pode atingir 95% dos riscos comerciais e até 100% dos riscos políticos e extraordinários. Os prêmios são calculados para cada caso específico.

Em 1999, foi constituído o Fundo de Aval para Micro e Pequenas Empresas Exportadoras e reformulado o Fundo de Garantia para a Promoção de Competitividade (FGPC). Com isso, consolidou-se um sistema público de apoio às exportações baseado em um tripé: créditos do BNDES Exim (financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, e outros bens e serviços, para exportação), seguro de crédito à exportação e mecanismo de equalização do Proex.

Em 2005, foi criado o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap), que permite a suspensão do pagamento de PIS e Cofins sobre a compra de bens de capital novos locais ou importados, a serem incorporados aos ativos da empresa. Para isso, a empresa deve ter exportado pelo menos 50% de sua receita no ano calendário anterior à demanda pelo uso do mecanismo e deve se comprometer a exportar esse percentual nos dois anos seguintes.

Também em 2005 foi criado o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes), que permite a suspensão da incidência de PIS e Cofins na aquisição de bens locais ou importados e sobre serviços de tecnologia da informação, bem como de IPI sobre a importação de novos produtos (desde que sem similar nacional) para incorporação nos ativos da empresa. As empresas beneficiadas devem ser dedicadas exclusivamente ao desenvolvimento de *software* e à provisão de serviços de informática e de telecomunicações e devem exportar pelo menos 80% de sua receita anual.

Em 2007, as empresas exportadoras de bens e serviços passaram a não ser mais obrigadas a internalizar a totalidade de suas receitas em divisas, podendo manter seus recursos no exterior. No mesmo ano, foram criadas por lei as Zonas de Processamento de Exportação, que são áreas geográficas demarcadas. Às empresas em operação nessas zonas é facultado importar bens e serviços com isenção de Imposto de Importação, IPI, PIS, Cofins e AFRMM. As empresas devem exportar 80% de sua produção. Bens e serviços vendidos no mercado interno, assim como os bens e serviços empregados na produção desses vendidos internamente, são sujeitos a todos os impostos incidentes sobre importações.

Ainda em 2007 foi criado o programa BNDES Exim, para provisão de crédito à produção de determinados itens. São elegíveis os produtos com um conteúdo nacional de 60%; itens com percentual mais baixo são consideráveis, a partir de análise específica. A lista de produtos passíveis de serem beneficiados compreende 70% das linhas tarifárias brasileiras. O objetivo do programa é promover a exportação com maior valor adicionado localmente, portanto a análise foca o percentual de conteúdo nacional. Todas as empresas exportadoras podem ter acesso aos recursos.

Em 2010, a Receita Federal e a Secex ampliaram o escopo do mecanismo de *drawback*, que passou a permitir a suspensão ou a isenção de impostos não apenas sobre insumos importados, mas também na compra local de insumos que compõem a produção para exportação. Além disso, o benefício passou a ser estendido também para empresas que compram bens locais ou importados para produzir bens intermediários a serem usados por outra empresa na fabricação de produtos a serem exportados (*drawback* intermediário).

Também em 2010 o BNDES criou o Exim Automático, para o financiamento das exportações brasileiras de bens de capital para países da América Latina e da África. Trata-se de linha de crédito de fornecedor (*supplier's credit*) para bancos localizados fora do território nacional e acreditados junto ao BNDES. Os critérios são definidos a cada caso, até um limite de US\$ 200 milhões, por até cinco anos. Os recursos são desembolsados para o exportador nacional após o embarque dos produtos.

Outra linha de crédito criada no BNDES foi a de financiamento de pré-embarque, para viabilizar a produção de bens de capital para exportação. As empresas beneficiadas devem ter sua sede e administração no território nacional.

Em 2011, foi criado o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários (Reintegra). Ele permitia aos exportadores de produtos manufaturados recuperar os custos com impostos sobre a cadeia de produção, como o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), até um valor máximo correspondente a 3% da receita com exportações pela empresa. O valor correspondente seria recebido como pagamento ou usado como crédito sobre impostos federais. Esse mecanismo operou até o final de 2012, quando foi extinto.

Ainda em 2011 foi criado o Fundo para o Financiamento de Exportações, para viabilizar as vendas externas de bens e serviços de empresas de menor porte (com receita anual de até R\$ 60 milhões), formado com recursos do governo federal (R\$ 1 bilhão) e de outras empresas, sendo administrado pelo Banco do Brasil pelos mesmos critérios do Proex.

Além desses, foi relançado o programa Revitaliza Exportação, criado em 2007 e novamente lançado em 2011, para financiar empresas exportadoras de qualquer tamanho que atuem em setores afetados negativamente pela crise internacional.

Essas são linhas de crédito específicas. Além delas, permaneceram em operação – já desde algum tempo – os chamados ACC, mecanismos de mercado que financiam até a totalidade do valor a ser exportado em período futuro, ACE, que repassa recursos aos exportadores correspondentes a itens já embarcados para o exterior, bem como o ACC Indireto, que financia empresas comercializadoras e produtores de matérias-primas, insumos e material de embalagem na produção de itens a serem exportados.

Em 2012, foi criada a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), para – como o nome indica – prover garantias a operações de exportação de grandes projetos de infraestrutura, analisados a cada caso.

Também em 2012 foi criado o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE), com o objetivo de promover o aumento do número de empresas exportadoras no país. As empresas interessadas são atendidas por comitês estaduais, a partir de metodologia específica, segundo o setor e as necessidades de cada empresa.

Em 2014, o Reintegra foi recriado e tornado permanente, ao mesmo tempo em que foi descontinuado o fundo de apoio às exportações com recursos do FAT.

O acesso ao Recof (que permite a suspensão, por um ano, do pagamento de Imposto de Importação, IPI, PIS e Cofins sobre os insumos usados na produção de produtos a serem exportáveis) foi flexibilizado em 2016, da mesma forma que houve diversos ajustes no programa BNDES Exim.

No final da década de 2010, pela primeira vez, o sistema de provisão de garantias de crédito encontrou problemas para operar, em virtude das dificuldades de pagamento de parte de alguns países beneficiados com créditos de fornecedor. Dada a dependência de recursos orçamentários, essa simultaneidade se mostrou mais expressiva do que a disponibilidade de recursos, e o sistema foi forçado a praticamente parar suas operações de financiamento. Passaram a ser discutidas no governo propostas para mudar a lógica do sistema, com maior participação de recursos privados.

Entre 2017 e 2019, as operações de provisão de garantias ao setor exportador foram fortemente reduzidas, em função da situação peculiar de inadimplência simultânea de contratos de financiamento a uns poucos países, associada a restrições na disponibilidade de recursos fiscais. Em 2020, foi iniciado o processo de reforma do sistema brasileiro de apoio creditício oficial ao comércio exterior. No modelo tradicional, os recursos da arrecadação de prêmios ou de gestão do patrimônio não podem ser empregados para pagamento de indenizações; busca-se uma alternativa que permita maior flexibilidade, sem dependência de autorização em lei orçamentária, para esses propósitos.

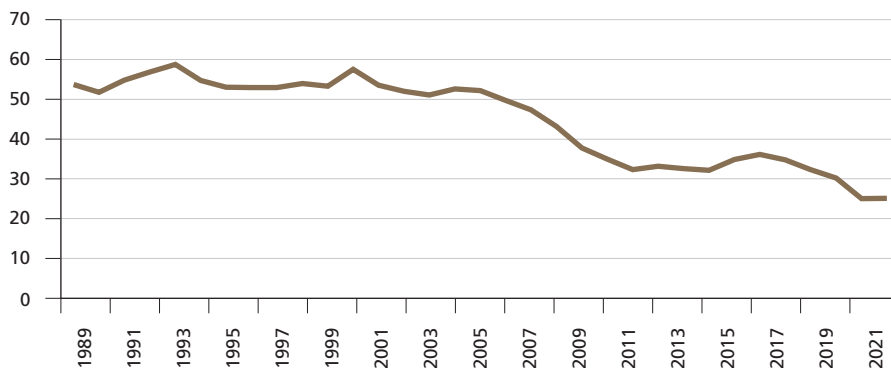
Em 2021, foi implementada na Secex uma plataforma digital voltada para fomentar as operações de comércio exterior, sobretudo de empresas de menor porte. Com esse mecanismo, a empresa pode identificar, comprar e consumir serviços voltados às exportações, tanto antes como após o fechamento dos contratos.

Esse conjunto de incentivos às exportações teve como foco, além de maximizar o influxo de divisas pela via comercial, promover a diversificação da pauta exportadora, no sentido do aumento da participação de produtos mais elaborados, com maior valor agregado internamente e, supõe-se, com maior elasticidade de renda e preço de demanda.

O gráfico 2 mostra que esse objetivo não foi bem-sucedido, uma vez que, em três décadas, essa participação nas exportações totais de fato se reduziu de forma quase linear, de 59% em 1993 para não mais que 25% em 2020 e 2021.

GRÁFICO 2

Exportações de manufaturados em relação às exportações totais (1989-2021)
(Em %)

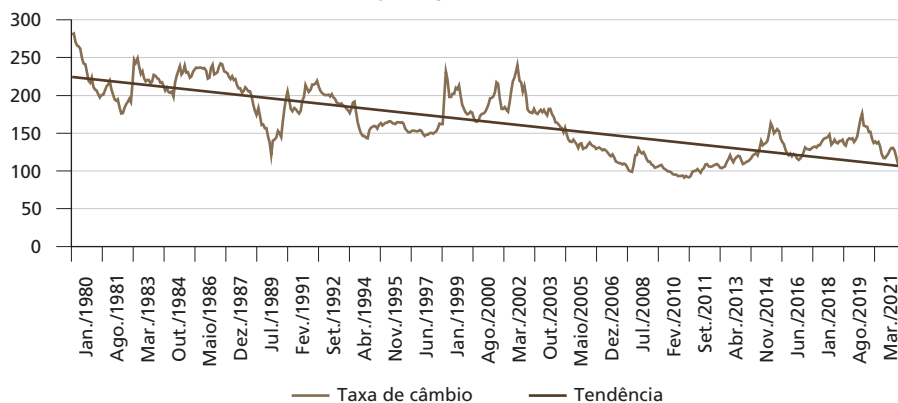


Fonte: World Development Indicators (WDI)/World Bank.

O efeito-preço sobre os produtos exportados explica parte desse resultado, dados os períodos de *boom* das chamadas *commodities*: não apenas o valor total exportado aumentou de forma substantiva como a entrada expressiva de divisas resultante desse *boom* provocou excesso de oferta no mercado interno de divisas, valorizando a moeda nacional e reduzindo a atratividade da atividade exportadora. Um indicador desse efeito é a taxa efetiva de câmbio, que reflete a relação das variações cambiais e estruturas de preços internos do Brasil comparativamente a outros países. O gráfico 3 mostra a tendência decrescente dessa taxa, sobretudo nas duas últimas décadas.

GRÁFICO 3

Taxa de câmbio efetiva real: exportações (IPA-DI)



Fonte: Ipeadata.

Obs.: 1. Valores de 2010 = 100.

2. IPA-DI – Índice de Preços ao Produtor Amplo-Disponibilidade Interna.

Parte da queda na participação dos manufaturados nas exportações é devida, também, ao desempenho em termos de volume exportado, ponto que pode ser ilustrado por uma simples estatística. Ao se considerar o período desde o ano 2000, os preços internacionais dos manufaturados exportados pelo Brasil variaram 99%, entre o mínimo em 2003 e o máximo em 2011. Nesse mesmo período, o volume exportado variou 85%, entre o mínimo em 2000 e o máximo em 2007.

Esses números enfraquecem em comparação com as variações registradas nas exportações da agricultura e da pecuária, no mesmo período: 212% de variação de preços entre o mínimo, em 2002, e o máximo, em 2011, e não menos que 352% em volume, entre o mínimo registrado em 2001 e o máximo, em 2020.

E mais: ao mesmo tempo em que os dados para agricultura e pecuária apresentam aumento quase linear e pronunciado do volume exportado desde o início da série, em 1996, para os manufaturados, o volume exportado ficou praticamente estável desde 2009.

Esses números são um reflexo claro das condições extraordinárias da demanda externa por *commodities*, explicadas por diversos fatores, inclusive climáticos, e das condições específicas no mercado de manufaturados, com preços afetados por progresso técnico e pelo aumento na oferta, associado à participação de exportadores asiáticos. Mas refletem também, de modo preocupante, a baixa competitividade da manufatura brasileira, sobretudo quando se considera que a demanda por esse tipo de produto tende a ser mais estável do que a demanda por produtos menos elaborados.

Os incentivos absorvidos pelo setor industrial para suas exportações evitaram certamente um resultado menos favorável, mas não foram suficientes para superar o efeito conjunto de algumas deficiências internas e de eventuais barreiras no acesso a mercados externos. As indicações mostradas nesta subseção são sugestivas de que a política de incentivos às exportações tem se caracterizado de forma sistemática por uma variedade expressiva de mecanismos, com baixo grau de coordenação e ainda menor avaliação dos seus efeitos.

3.2 A política de importações

No caso das importações, a estrutura tarifária reflete, em grande medida, as alterações adotadas na década de 1990, com a aceleração do processo de abertura, seguida da entrada em vigor da TEC do Mercosul.

Uma novidade foi o fortalecimento da equipe a cargo das análises de mecanismos de defesa comercial e dos instrumentos de combate às importações ilegais, na Secex do Ministério da Indústria e Comércio. A eliminação dos regimes especiais de importação e do uso frequente de quotas e controles quantitativos

reforçou o papel da tarifa aduaneira como mecanismo de proteção. Ao mesmo tempo, contudo, os graus de liberdade para sua modificação foram substancialmente reduzidos com a adoção da TEC, porque qualquer alteração de alíquota tem de ser negociada com os parceiros do bloco.

Essa maior rigidez na estrutura tarifária levou à intensificação do uso de mecanismos de defesa comercial, assim como do recurso mais frequente ao instrumento dos ex-tarifários (redução por tempo determinado a 2% ou 0% do imposto sobre a importação de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações – descritos a um nível mais detalhado do que os capítulos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias – que não tenham comprovadamente produção similar nacional) e das listas de exceção temporárias a que cada país-membro do Mercosul tem direito.

Para vários analistas, a renovação – em mais de um período – de autorização para importar determinado produto sob a forma de ex-tarifário é indicativa da não existência de produção nacional, e a alíquota correspondente deveria ser simplesmente zerada. Um dos problemas é que isso implica aplicar para todo um capítulo da nomenclatura de mercadorias uma alíquota que se justifica apenas para um item determinado.

Em 2004, o governo brasileiro lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). No tocante à inserção internacional, as medidas estiveram basicamente focadas em financiamento e promoção de exportações e, em relação às importações, essencialmente na maior facilitação de trâmites: entre 2004 e 2008, a tarifa média aplicada passou de 10,4% para 11,5%, em função da elevação do nível tarifário em produtos não agrícolas (produtos químicos, calçados, têxteis e sobretudo vestuário) (WTO, 2006).

Os diversos planos voltados para promover a competitividade e a recuperação do dinamismo industrial – a exemplo do Programa de Sustentação do Investimento, de 2009, do Plano Brasil Maior, de 2011, e do Plano de Aceleração do Crescimento – basicamente focavam, no que se refere ao comércio exterior, na promoção de exportações. As medidas propostas com relação a importações eram basicamente tópicas e relacionadas com procedimentos, pouco ou nada relacionadas com redução de barreiras às importações.

De fato, em 2012, foram feitas alterações pontuais que elevaram a alíquota do Imposto de Importação para um conjunto de produtos, basicamente insumos para a produção de plástico e borracha e produtos de ferro e aço (Castilho e Miranda, 2017).

Nesse mesmo ano, a Comissão de Comércio do Mercosul aprovou a adoção, por cada país-membro, de lista de exceções à TEC, a ser aplicada por doze meses

(renováveis por igual período) para as importações de até cem produtos, segundo classificação de oito dígitos da nomenclatura de mercadorias.

Adicionalmente, os países-membros do Mercosul são autorizados a reduzir as alíquotas de importação associadas a quotas de importação a até 2% para até trinta itens em relação aos quais há comprovado problema de abastecimento interno, por período de no máximo 24 meses, renováveis por mais doze meses.

Esses regimes são adicionais ao regime de importação sob *drawback*, que implica a suspensão ou isenção de Imposto de Importação, IPI, PIS, Cofins, ICMS e AFRMM incidentes sobre insumos importados e que comporão itens a serem exportados, além da facilidade – ainda pouco disseminada – da produção em zonas produtoras de exportação.

Entre 2013 e 2017, o país adotou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, conhecido como Inovar-Auto. Não se tratava especificamente de uma medida de controle de importações, mas, por ser uma iniciativa voltada para promover o aumento de competitividade no setor automotivo por meio de investimentos em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores, era baseada no crédito de IPI, com o qual criava uma condição diferenciada para produtores instalados no país.

Desde 2014, os procedimentos burocráticos para transações comerciais com o exterior – tanto exportações quanto importações – passaram a ser facilitados pela criação do Programa Portal Único de Comércio Exterior. Em 2016, o país ratificou o Acordo de Facilitação de Comércio, da OMC.

Um setor administrativo particularmente valorizado pela política comercial recente é o de inteligência comercial, por isso foi criada uma coordenação específica na Secex, em 2019, para análises dos efeitos de medidas de políticas.

A pandemia de covid-19 tornou premente a facilitação de importação de medicamentos, equipamentos e insumos de uso hospitalar. Assim, em 2020, foi acionada uma facilidade prevista no Tratado de Montevideu e foi criada uma lista de itens com alíquotas temporariamente reduzidas a zero. Além disso, em função do impacto das medidas sanitárias adotadas para lidar com a pandemia, foram também reduzidas a zero as alíquotas de Imposto de Importação de aeronaves e aparelhos para treinamento de voo, assim como partes e insumos utilizados na fabricação, reparação e manutenção desses itens, com base no diagnóstico de que esse foi um setor bastante afetado negativamente pelas medidas de cunho sanitário durante a pandemia.

Duas outras medidas relevantes em 2020 foram a extinção do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que

Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv), que consolidava as estatísticas relativas ao comércio exterior de serviços, e a modificação do *drawback* na modalidade suspensão, que passou a ser baseada nas quantidades envolvidas na operação, e não mais nos valores, com o objetivo de reduzir custos e atrair novas empresas. Foi, também, reativado o Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac), extinto em 2019, e que tinha o papel de orientar, harmonizar e supervisionar as atividades operacionais dos órgãos da administração pública relativas a importações e exportações.

Ainda como forma de minorar os efeitos da pandemia, em 2021 foi permitida a prorrogação, por um ano, dos prazos de *drawback* nas modalidades suspensão e isenção, e adotados novos procedimentos para a autorização para importar material usado e para os itens ingressados no país com benefícios fiscais. Houve, ademais, avanços significativos nos processos de facilitação dos trâmites burocráticos para as operações de importação e exportação.

No final de 2021 e no início de 2022, foram reduzidas as alíquotas de Imposto de Importação incidente sobre alguns itens da cesta básica, como forma de combater a pressão inflacionária. A composição das listas foi considerada, no entanto, de compreensão não imediata, ao incluir itens como importação de *jet ski*, dificilmente considerado como parte do consumo popular ou de influência sobre os custos de produção.

Em 2022, foi aprovada a redução da TEC (por iniciativa do Brasil) em 10% do Imposto de Importação incidente sobre bens de capital e bens de informática e de telecomunicações, afetando mais de mil itens, segundo a classificação de produtos. Da mesma forma, foram reduzidas as alíquotas de Imposto de Importação incidentes sobre produtos relacionados à produção de energia limpa.

4 ALGUNS EFEITOS E AS RAZÕES PARA A PRESERVAÇÃO DO *STATUS QUO*

As seções 2 e 3 mostraram que a política comercial externa do Brasil tem se caracterizado por iniciativas de estímulo ao setor exportador, com muito mais intensidade do que as eventuais reformas requeridas do lado das importações. Mas a preservação das restrições a importar não é sem custos.

Baumann e Kume (2013) mostram que, numa comparação com outras oito economias emergentes, o Brasil se destaca, preservando níveis muito mais elevados e praticamente inalterados das tarifas de importação sobre bens de capital e bens intermediários em 2000, 2005 e 2010, o que dificulta replicar aqui os ganhos de competitividade observados em outras economias que passaram a produzir segundo sua inserção em cadeias de valor. Uma condição básica para participar desses processos fatiados de produção é, precisamente, facilitar a movimentação internacional de insumos e de produtos finais.

Essa situação tem implicações maiores. Por exemplo, Gazzoli e Messa (2017) analisam os dados entre 1970 e 2007 e encontram que, para as tarifas de importação de insumos, a redução de 1 ponto percentual elevaria a produtividade em 1,8%. O mesmo estudo encontra efeito positivo sobre a produtividade associado à elevação de tarifa sobre produtos finais, uma vez que as empresas poderiam passar a cobrar preços internos mais elevados. No entanto, e como previsto, o efeito da redução de tarifas de insumos tem impacto muito maior sobre a produtividade do que a elevação de tarifas sobre produtos finais.

Outro trabalho (Messa, 2017) encontra que, entre 1999 e 2012, houve perda de produtividade total dos fatores do setor industrial, associada, sobretudo, ao aumento de barreiras não tarifárias às importações.

A persistência de barreiras às importações permite que as empresas que operam no mercado brasileiro tenham um ambiente de menor concorrência e, portanto, tenham possibilidade de ampliação de margens via elevação de preços praticados no mercado interno. Há, implícito, além dos impactos sobre a produtividade e a competitividade dos bens e serviços produzidos aqui, um efeito adicional distributivo, uma vez que os indivíduos de maior poder aquisitivo podem contar com a possibilidade de compras de itens básicos, como vestuário, calçados e outros itens, no exterior, enquanto as classes de renda mais baixa não têm alternativa, a não ser pagar os preços internos mais elevados.

As resistências a uma abertura comercial foram observadas mesmo quando houve significativa redução do nível médio das tarifas, ao se antecipar a vigência da TEC do Mercosul. Já foi mencionado que essa decisão implicou a redução de alíquotas de Imposto de Importação para um número expressivo de itens, além de ser frequentemente relacionada a um processo de abertura comercial, ainda que parcial.

Como também já mencionado, na reforma da política comercial externa, em 1990, houve a extinção de algumas instituições. A determinação das alíquotas de Imposto de Importação passou de uma atribuição de um colegiado, o CPA, com participação de representantes também do setor privado, para uma responsabilidade exclusiva de dois ministérios, o de Indústria e Comércio e o da Fazenda.

É possível argumentar, contudo, que houve perda de graus de transparência com essa mudança. Por exemplo, Baumann, Rivero e Zavattiero (1998) mostram que, nos 27 meses compreendidos entre julho de 1994 (quando foi lançado o Plano Real) e setembro de 1996, houve alguns produtos (medidos pela classificação de dez dígitos da nomenclatura de mercadorias) para os quais as alíquotas nominais de Imposto de Importação variaram entre seis e sete vezes, oscilando, em alguns casos, entre 20% e zero e retornando a 19%, e assim sucessivamente. Não há lógica econômica que explique tal trajetória. A única fonte de explicação

possível deve ser encontrada nos princípios da economia política da política comercial, em particular os mecanismos que possibilitam a influência dos agentes interessados nos processos decisórios.

As decisões governamentais com relação à política comercial são resultantes de dois vetores: as pressões recebidas de parte das empresas envolvidas ou afetadas indiretamente e as preocupações políticas com o bem-estar social (que compreende o nível de consumo da população, o poder de compra dos salários dos trabalhadores e o lucro das empresas; a ordem de prioridades varia segundo as opções políticas da equipe no governo).

Os benefícios de uma abertura comercial são dispersos pelo tecido social, compreendendo empresas e consumidores. É difícil identificar quem ganha com o maior acesso a importações, portanto não é fácil mobilizar os potenciais beneficiários para pressionar em prol da abertura. Em sentido oposto, as empresas potencialmente afetadas pela abertura se articulam para pressionar o governo a atuar em conformidade com seus interesses. Quanto maior o número de empresas em um setor e quanto mais concentradas suas unidades produtivas em termos geográficos, mais fácil e expressiva será a mobilização contrária à abertura (Rodrik, 1995).

Do ponto de vista político, grandes empresas representam um número expressivo de eleitores, e aos políticos não interessa contrariar seus interesses. Isso faz com que as empresas cujos processos produtivos tenham maior grau de interação com os processos em outros setores sejam mais propensas a se beneficiar da preservação de barreiras que mantenham distantes os produtos que competem com sua produção (Caves, 1976).

A formulação da política econômica – inclusive a definição da política comercial – é sensível à conjuntura econômica. Em momentos de baixo ritmo de atividade econômica, é mais fácil para as empresas pressionarem os governos a resistirem a processos de abertura, e essa pressão será mais intensa à medida que os setores potencialmente afetados dependerem de tipos específicos de mão de obra ou equipamentos.

Da mesma forma, em momentos de valorização da moeda nacional, é previsível a ocorrência de pressões internas para a adoção ou elevação de barreiras comerciais de diversos tipos, para evitar a concorrência de produtos importados, que se tornam mais baratos para o consumidor interno.

A institucionalidade, associada ao processo de definição da política comercial, desempenha papel fundamental. Se não existirem anteparos institucionais que protejam os agentes de governo da pressão por parte de grupos interessados, será mais difícil para as autoridades resistir às pressões de parte de grupos

organizados, mais frequentemente associadas à adoção de barreiras (Busch e Mansfield, 2010). As variações mencionadas anteriormente, de elevada frequência em período de tempo limitado nas alíquotas de Imposto de Importação, parecem corroborar esse postulado da necessidade de proteger as instâncias decisórias dos mecanismos de pressão por parte de interessados. Essa proteção é igualmente relevante quando se trata das próprias posições dos técnicos, no tocante a suas reações aos pleitos dos fabricantes em sua demanda por menor concorrência externa.

Baumann e Messa (2017) analisam os dados para o período de 2005 a 2010 e encontram que o governo brasileiro concedeu um peso elevado (25%) ao *lobby* das empresas em suas decisões a respeito da política comercial. Esse peso aumentou para pouco mais de 35% entre 2011 e 2013.

A economia política da política comercial no Brasil é claramente uma fonte importante de explicação para o diferencial de trajetórias entre as políticas de estímulo às exportações e as políticas cautelosas em relação às importações, como mostrado aqui.

A definição dessa política certamente deve levar em consideração as facilidades criadas pelas transações via internet. As compras *online* contribuem, de imediato, para as iniciativas de facilitação das transações, ao possibilitar a redução de trâmites burocráticos e, com isso, reduzir custos. Mas tornam também mais factíveis as vendas externas por parte de empresas de menor porte, inclusive para mercados distantes em termos geográficos, criando oportunidades de negócios. Ao mesmo tempo, contudo, facilitam, da mesma forma, as importações de diversos itens, sobretudo os de menor peso, contribuindo para o bem-estar do consumidor ao permitir o acesso a itens diferenciados e eventualmente de menor preço e abrindo uma agenda adicional de discussão relativa aos procedimentos para a tributação dessas operações.

5 REFLEXÕES FINAIS

O livro-texto de economia ensina que o equilíbrio das contas externas de uma economia só é alcançável de forma sustentada por um período significativo de tempo se corresponder ao equilíbrio nos diversos mercados.

Em outras palavras, se houver repressão salarial como forma de baratear os produtos para venda externa, em algum momento essa situação se tornará insustentável. Se houver excesso de demanda por bens e serviços, isso provocará elevação de preços, o que tornará as exportações mais caras e inviáveis. Se houver excesso de demanda por capital, isso elevará a taxa de juros, encarecendo todo o ciclo produtivo e, conseqüentemente, os produtos e os serviços a serem comercializados. Na hipótese de o equilíbrio no comércio de mercadorias com o exterior ser feito via repressão a importações, isso levará a economia a uma situação abaixo

do seu “ótimo”, provavelmente com menos emprego dos fatores de produção. Se houver excesso de demanda por divisas, isso elevará o preço da divisa em relação à moeda nacional, encarecendo o processo produtivo.

Um equilíbrio só é sustentável e “adequado” se ocorre com pouca interferência governamental sobre os mercados. A economia brasileira foi, por um tempo, referência de país em desenvolvimento que conseguiu diversificar sua estrutura produtiva e como economia que se destacava pela multiplicidade de incentivos ao setor exportador.

A preocupação em assegurar margens positivas de retorno aos projetos voltados para vendas externas sempre teve como foco a geração de situações confortáveis na balança comercial. E, de fato, já são muitos os anos em que a obtenção de superávits comerciais é praticamente uma característica estrutural da economia brasileira.

No entanto, as intervenções no mercado de câmbio com o objetivo de assegurar a rentabilidade da atividade exportadora se mostraram um indexador de preços, com múltiplos efeitos internos sobre os preços de diversos setores, realimentando processos inflacionários.

A concessão de incentivos variados – subsidiados ou não – mostrou a debilidade de depender de disponibilidade fiscal, em proporção direta ao crescimento dos valores transacionados: seu sucesso em promover exportações intensifica sua dependência da disponibilidade de recursos.

Raramente o discurso oficial, desde a década de 1960, deu ênfase ao desempenho comercial externo a ser obtido a partir dos ganhos de competitividade derivados da redução de custos para o produtor, em cujo caso naturalmente o acesso a insumos importados teria feito parte da agenda de políticas.

A trajetória da política comercial externa do Brasil – em seu aspecto mais visível, o dos estímulos às exportações e das tarifas de importação – reflete um claro viés em favor dos estímulos. Como mostrado aqui, houve bem mais iniciativas de promover as vendas externas do que de viabilizar acesso mais amplo a bens e serviços importados. Isso é notável, tanto pelo conjunto de evidências comparativas com outras economias competidoras quanto pela simultânea abertura, renovada e ampliada ao longo do tempo, em relação aos fluxos de capital.

Como dito ao longo do capítulo, as explicações estão relacionadas a um diagnóstico de determinantes estruturais das transações correntes e a componentes de economia política, refletidos no poder persuasivo por parte dos beneficiados pela preservação das barreiras.

O advento das transações por via eletrônica deverá contribuir para reduzir em parte o grau de concentração no mercado interno pelas grandes empresas em

alguns setores, ao viabilizar importações mais baratas e eventualmente de qualidade distinta da produzida no país. Ao mesmo tempo, deverá criar oportunidades para que empresas menores venham a intensificar suas vendas externas, a custos de transação mais reduzidos. É certamente um facilitador, mas o ponto essencial continua a ser a necessidade de reconhecimento amplo de que a preservação de barreiras tem custos que comprometem a competitividade das exportações de modo geral e que é preciso lidar com essa situação.

A sustentação de uma situação confortável, superavitária, na balança comercial depende de iniciativas para assegurar não apenas a diversificação de pauta como forma de reduzir os impactos das variações ocorridas em mercados específicos, mas sobretudo a criação de condições de retorno nos projetos voltados para a atividade comercial externa que assegurem competitividade pela via de redução não artificial de custos de produção e de comercialização.

Do ponto de vista interno da economia, isso naturalmente envolve a reconsideração do enfoque adotado até aqui com relação a importações.

Além dos argumentos para justificar a cautela em relação a um acesso mais amplo a importações com base nos interesses locais, como sugerido, há a questão da conjuntura global, mais determinante. Como já mencionado nos capítulos anteriores, uma das reações aos efeitos da globalização, aos impactos econômicos da pandemia e à guerra na Ucrânia tem sido o reavivamento do protecionismo, tanto aberto como dissimulado como política industrial via substituição de importações.

De fato, a trajetória observada nas últimas décadas de construção gradual de um ambiente de livre comércio está sendo colocada em risco por uma sucessão de medidas tóxicas adotadas, sobretudo, por economias de renda elevada. Nesse contexto, pareceria ingênuo advogar em favor da abertura comercial unilateral, uma vez que os demais mercados sinalizam crescente protecionismo.

Há que se considerar, contudo, que, mesmo em um ambiente crescentemente “nacionalista” em termos comerciais, os produtores e consumidores nacionais poderiam se beneficiar com redução de custos de produção, maior diversidade e melhor qualidade dos bens e serviços disponíveis.

O argumento aqui não é de uma abertura comercial ampla, por razões ideológicas, mas da inclusão de uma política comercial com maior convivência com bens e serviços importados no planejamento da política de crescimento econômico. Isso deve ser feito de forma compatível e simultânea a projetos de aumento de competitividade promovidos de maneiras adicionais variadas, incluindo reforma tributária, complementaridade produtiva ao nível regional, redução de barreiras de infraestrutura e diversos outros aspectos. O que é

excessivamente custoso é a economia brasileira seguir preservando seu tradicional isolamento comercial em relação ao resto do mundo.

Como será discutido no capítulo 7, boa parte dos ganhos de competitividade observados em diversas economias partícipes de processos produtivos geograficamente dispersos está associada às facilidades para importar insumos e componentes.

Do ponto de vista externo, isso demanda também alteração das condições de acesso a mercados, pela via de acordos comerciais. Acordos são vias de mão dupla e não prosperam quando a perspectiva de uma das partes tem conotação mercantilista. Ampliar o escopo negociado implica rever a postura defensiva adotada até aqui em relação à concorrência externa.

A permanência de situações em que produtos brasileiros são ofertados em mercados relevantes em condições menos favoráveis do que os produtos de concorrentes, por conta de reduções negociadas de barreiras por parte destes últimos, certamente não alimenta expectativas muito favoráveis quanto ao desempenho comercial futuro.

A entrada em operação de alguns acordos envolvendo um número expressivo de países, os chamados mega-acordos, com preferências no acesso aos mercados dos países participantes e tratamento de diversos outros temas com implicações sobre o fluxo de bens e de serviços, complica a situação relativa de uma economia que não participa desses exercícios.

O tema dos acordos comerciais é o foco do próximo capítulo.

OS ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL¹

1 INTRODUÇÃO

A opção por celebrar acordos de preferências comerciais tem sido intensa nos últimos anos. Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), há mais de três centenas deles registrados formalmente nessa organização, o que corresponde a um múltiplo inteiro do número de países-membros.

Este capítulo trata dos acordos firmados pelo Brasil, sendo, porém, frequentes as críticas ao país pelo baixo número de acordos. A segunda seção discute brevemente a lógica subjacente à decisão de firmar um acordo de preferência comercial. Após uma breve apresentação taxonômica dos tipos de acordos, segue a discussão sobre os efeitos positivos associados à sua existência.

A terceira seção apresenta de forma detalhada os acordos comerciais, dos quais o Brasil é signatário, diretamente ou via a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A última seção sugere algumas considerações de ordem geral sobre o tema.

2 A LÓGICA DOS ACORDOS

Este capítulo apresenta basicamente um relato da situação brasileira acerca dos acordos comerciais firmados com outros países e grupos de países. Mostra a razoável diversidade dos temas considerados em cada caso, em que pese o número ainda limitado de acordos, comparando-se com outros países. Contudo, antes é preciso considerar as razões que justificam a assinatura de tais compromissos.

As primeiras referências aos benefícios de se explorar de forma sistemática o mercado de países vizinhos foram feitas por Adam Smith, em *Riqueza das Nações*, de 1776. Há o reconhecimento de que o país beneficiado com acesso a mercado tende a ganhar, principalmente quanto mais próspero for o país vizinho. No entanto, foi na década de 1950, com os estudos, sobretudo, de Jacob Viner, que começaram a ser trabalhados em termos teóricos os efeitos das uniões aduaneiras sobre a produção e o consumo.

1. Uma versão anterior deste texto foi publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Nota Técnica* (Baumann, 2022d).

Em geral, os acordos de preferências comerciais têm (ao menos) três características. Primeiro, eles compreendem um número limitado de produtos, e margens de preferências que nem sempre chegam a 100% da alíquota de imposto de importação. São acordos que refletem o interesse comercial, mas também um componente político, com a sinalização de preferência dada a um país selecionado ou a um conjunto de países.

Como segunda característica, esses acordos não demandam proximidade geográfica entre os países signatários. Por exemplo, na década de 1930, a Inglaterra e os demais países da Comunidade Britânica estabeleceram um sistema de preferências comerciais, pelo qual reduziram suas tarifas no comércio entre eles. Mais recentemente (1985), firmou-se o acordo de preferências comerciais entre Estados Unidos e Israel.

Grupos de países também podem firmar acordos desse tipo. Por exemplo, o Mercosul tem formalizado acordos de preferências comerciais com Índia, Israel e Egito, envolvendo, cada um, um conjunto de produtos beneficiados. Mais recentemente, quinze países firmaram, em novembro de 2020, a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), e outros onze países firmaram o Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP). Um dos agentes econômicos com maior número de acordos comerciais é a União Europeia.

A terceira característica dos acordos preferenciais (em seu formato inicial) é que eles não pressupõem ações paralelas de coordenação de políticas entre os países participantes. Todo o tema se esgotava originalmente na concessão de privilégios em termos de menores alíquotas de imposto de importação no comércio entre os países signatários, mais disciplinas afeitas à execução dos acordos, como critérios de regra de origem, procedimentos aduaneiros, mecanismos para a solução de controvérsias e outras.

A lógica econômica das décadas de 1980 e 1990 privilegiava os critérios de eficiência produtiva e de aumento do grau de concorrência nos mercados internos de cada país, como formas de lidar com distorções estruturais que tradicionalmente realimentaram o processo inflacionário. Esse novo enfoque levou a que os acordos firmados a partir de meados da década de 1980 passassem crescentemente a considerar temas não diretamente (ou não apenas) vinculados ao comércio externo. Surgiu, assim, nova nomenclatura, segundo a qual os acordos centrados *apenas* em concessões comerciais e redução de barreiras são “acordos de primeira geração”, à diferença de outros, com graus de abrangência mais ambiciosos.

Os acordos mais “modernos”, chamados de “acordos de nova geração”, contemplam disciplinas em outras dimensões de política. Nesses acordos encontram-se

compromissos em relação, por exemplo, a políticas de compras governamentais, disciplina dos direitos do consumidor, proteção de propriedade intelectual, regulação da concorrência, temas ambientais e trabalhistas, entre diversos outros.

Os benefícios associados aos acordos regionais podem ser classificados como: i) aqueles relacionados com o comércio e suas consequências sobre a estrutura produtiva; ii) os efeitos associados a políticas externas; e iii) os efeitos sobre a atuação externa dos países participantes.

Os efeitos sobre o comércio e a estrutura produtiva interna compreendem: i) efeitos diretos relacionados ao comércio externo (a concorrência com produtos transacionados sob preferências tarifárias leva os produtores a praticarem preços mais baixos); ii) efeitos sobre o processo produtivo interno (o mercado ampliado torna possível a existência de empresas de maior tamanho, eventualmente com ganhos em escala produtiva, redução de ineficiências produtivas e estímulo à melhoria da infraestrutura e à qualificação da mão de obra); iii) efeitos sobre o investimento (ao sinalizar o acesso a um mercado mais amplo, com mais racionalização produtiva, os acordos tendem a estimular os investimentos); e iv) maior disponibilidade de divisas, reduzindo os riscos de falta de oferta de insumos requeridos para os processos produtivos.

Os impactos sobre políticas externas compreendem: i) efeitos sobre reformas internas (os compromissos externos podem ser uma ferramenta importante para os governos tornarem viáveis algumas medidas de políticas que de outra forma seriam difíceis de implementar); ii) sinalização a investidores externos, por exemplo, mediante compromisso com o equilíbrio macroeconômico e iniciativas para a promoção da competitividade; e iii) maior presença em mercados de destino das exportações de bens pode dar margem a aumentar as transações também em serviços, assim como é capaz de contribuir para reduzir o risco potencial de conflitos, desde que não se concretizem situações de desequilíbrios comerciais pronunciados por muito tempo.

Os efeitos sobre a posição externa dos países compreendem: i) redução da vulnerabilidade em relação a choques externos (conflitos bélicos, variações bruscas nas relações de troca etc.); ii) aumento da capacidade negociadora externa; iii) redução de riscos de conflitos comerciais, pela maior interdependência entre parceiros; e iv) no caso de negociações por parte de bloco de países, a possibilidade de conseguir condições mais favoráveis nas negociações que na situação alternativa de negociação individual por parte de cada país.

À percepção desses benefícios soma-se, nos últimos anos, um crescente desencanto com a institucionalidade multilateral que disciplina as políticas comerciais dos países. Algumas economias mais desenvolvidas têm adotado posições de rechaço a determinadas ferramentas básicas da OMC nos últimos

anos, como o mecanismo de solução de controvérsias e o mecanismo de apelação. Seja pela aposta nos benefícios potenciais dos acordos, seja pelo desencanto com a operação da OMC, ou mesmo pela soma dos dois fatores, o fato é que o número de acordos preferenciais tem aumentado de forma expressiva. Em 1990, a OMC registrava cinquenta acordos notificados e em operação. Um quarto de século depois esse número supera os trezentos.²

Em paralelo a esse aumento no número de acordos, ocorreram modificações substantivas nas disciplinas contempladas nesses textos. Além de tratar da redução de tarifas, os acordos compreendem, desde o início dos anos 1990, também compromissos relativos a medidas de política interna nos países signatários, frequentemente envolvendo temas ainda não acordados no âmbito das negociações multilaterais na OMC.

Segundo Ruta (2017), a maior parte dos novos acordos trata de dez a vinte áreas de política, embora um número crescente de acordos aborde até mais de vinte áreas, incluindo temas não econômicos.

Exemplos de tais áreas são – além dos habituais compromissos com redução de tarifas, atuação de aduanas, impostos sobre exportação, medidas *antidumping*, medidas de estímulo aos investimentos com efeitos sobre o comércio externo (Trade-Related Investment Measures – TRIMS), barreiras técnicas ao comércio (*technical barrier to trade* – TBT) e medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS) – política de concorrência, disciplinas dos movimentos de capital, leis ambientais, condições para emissão de vistos e concessão de asilo, política agrícola, cooperação em pesquisa e tecnologia, cooperação industrial, educação e treinamento, estatísticas, cooperação cultural, diálogo político, assistência financeira, medidas anticorrupção, políticas de inovação, direitos humanos, respeito a questões culturais, políticas para mineração, imigração ilegal, segurança nuclear e outros.

Além dos já mencionados fatores que têm motivado a assinatura de acordos de nova geração – percepção de benefícios e desencanto institucional –, há um elemento determinante em paralelo cuja influência não é menor.

O período de aumento expressivo desse tipo de acordo corresponde – não por coincidência – à também crescente intensidade da adoção de processos produtivos com etapas localizadas em diversos países.

O fatiamento da produção, que se convencionou chamar de produção em cadeias de valor, mostrou ser, para diversas economias, uma fonte importante de competitividade, uma vez que tornou possível decidir e implementar etapas

2. Este capítulo trata exclusivamente de acordos comerciais. No caso dos acordos de investimento, esse número é dez vezes maior, superando os 3 mil.

produtivas em países com custos mais baixos de fatores produtivos e/ou de acesso a matérias-primas. Esse novo formato produtivo permitiu, inclusive, que economias menores participassem de cadeias produtoras de itens para os quais não têm, isoladamente, vantagens comparativas, com o que a disseminação dessa nova modalidade não se restringiu às economias industrializadas.

Esses processos demandam (por definição) o acesso livre aos insumos, assim como facilidade para a comercialização dos produtos acabados; demandam, portanto, redução significativa das barreiras comerciais por parte dos diversos países. Além disso, a decisão de implementar unidades produtivas em outro país depende de o investidor nesse país poder contar com infraestrutura adequada, segurança jurídica, transparência na política de concorrência e outros elementos. O resultado é que se torna importante assegurar essas condições mínimas necessárias de antemão, em acordos com textos mais abrangentes, incluindo cada vez mais elementos de políticas internas.

Como resultado desse maior número de acordos, aumentou a participação, no comércio internacional, das transações realizadas à luz dos acordos bilaterais ou plurilaterais (Limão, 2016). Da mesma forma, aumentou o grau de interdependência: o número de países-membros da OMC partícipes de acordos bilaterais ou plurilaterais aumentou sensivelmente, com inevitável superposição de compromissos diversos em acordos distintos, para cada país, o que eleva o custo administrativo. Se a literatura sobre acordos comerciais já se preocupava, desde sempre, com o que se convencionou chamar de “prato de espaguete” (*spaghetti bowl*), dada a dificuldade em gerir programas distintos de preferências para produtos originados de diferentes parceiros, o aumento do número e escopo dos acordos certamente contribui para elevar esses custos, ampliando o volume de espaguete no prato das autoridades.

Limão (2016) ressalta três elementos associados aos acordos bilaterais. Primeiro, os impactos sobre os fluxos comerciais são, em geral, significativos, crescentes e heterogêneos entre acordos distintos. Segundo, esses efeitos não são bem explicados pelos modelos de simulação convencionais, pelo fato mesmo de que esses modelos sejam focados nos efeitos estáticos derivados das reduções de tarifas. Terceiro, a cooperação em termos de medidas de política nos acordos de gerações mais recentes procura não apenas reduzir as barreiras comerciais existentes entre os países participantes, mas também reduzir as incertezas.

Assim, o argumento se aproxima do tema dos fluxos de investimento: mesmo quando um acordo não provoca desvios importantes de comércio, ele pode provocar alterações dos fluxos de investimento direto e também externalidades, afetando países não membros.

Uma razão para tanto é que os acordos bilaterais introduzem uma novidade no sistema multilateral. Um dos pilares mais importantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e da OMC é a cláusula de nação mais favorecida, pela qual um país, ao negociar com outro país-membro um conjunto de preferências, é obrigado a estender essas mesmas preferências aos demais países-membros – condição básica para a sustentabilidade do sistema.

Os acordos se caracterizam pela adoção das preferências entre os partícipes, mas essas condições favoráveis e diferenciadas não são necessariamente estendidas aos demais países, fazendo com que aos poucos vá se perdendo um dos pilares do sistema de comércio multilateral vigente nas últimas décadas. De fato, os avanços ocorridos no processo de liberalização comercial nos últimos anos têm sido menos relacionados com a OMC – com poucas coisas significativas que aconteceram desde a Rodada Uruguai – e mais com os diversos acordos preferenciais.

Mais notável que o número (expressivo) de acordos firmados recentemente é o fato de que as agendas negociadas contemplam temas que transcendem as barreiras comerciais em sentido estrito, compreendendo políticas internas – como regulação de concorrência, políticas de compras governamentais, regimes de tratamento de investidores estrangeiros, políticas de propriedade intelectual e outras –, com número crescente de artigos; os chamados temas internos às fronteiras.

A teoria básica de integração enfatiza que os ganhos são maiores quando os países participantes têm estruturas produtivas semelhantes, de tal modo que os produtores nesses países podem se especializar em segmentos de mercado em que há comprovada demanda. Baccini (2019) acrescenta outra dimensão: os países se empenham em negociar acordos preferenciais apenas quando têm razoável certeza de que poderão implementar as disciplinas negociadas, o que implica um processo seletivo dos prováveis parceiros – com potencial econômico, mas também com conotações geopolíticas.

Desde uma ótica política, Baccini (2019) questiona as expectativas de que a existência de acordos preferenciais leve os países participantes a se democratizar, melhorar suas políticas em relação a direitos humanos e reduzir os conflitos entre eles. Países com regimes políticos democráticos tendem a aderir mais a acordos preferenciais que os países com regimes autocráticos, uma vez que nos primeiros os mandatários conseguem se manter no poder na medida em que melhorem a percepção de bem-estar por parte da população.

A evidência empírica sugere que a existência de acordos preferenciais contribui para aumentar o volume de comércio e os fluxos de investimento entre os países signatários desses acordos. No entanto, os ganhos são diferenciados entre empresas (Baccini, 2019). As maiores empresas tendem a ser mais beneficiadas, na medida em que as condições criadas por esses acordos lhes possibilitam se

apropriar de economias de escala, beneficiando ainda mais aquelas empresas com atividades produtivas em cadeia com unidades em outros países (*offshore*). Estas são as empresas com maior interesse na concretização de acordos preferenciais, visto que as barreiras ao comércio de produtos intermediários são, em geral, reduzidas mais rapidamente que as barreiras sobre produtos finais. Como resultado, é provável que as empresas maiores, mais produtivas, sejam beneficiadas pelas novas condições negociadas, em detrimento das empresas de menor porte, menos eficientes.

A leitura política que deriva dessa linha de raciocínio é que os acordos com agendas mais abrangentes são instrumentos usados por grandes empresas transnacionais para discriminar seus competidores. É de seu interesse que os acordos contenham disciplinas relativas à proteção do investimento e aos direitos de propriedade intelectual, assim como liberem o comércio de serviços, o que lhes dá uma vantagem na concorrência com empresas de outros países que não participam dos acordos. Isso explicaria, em parte, a proliferação de acordos preferenciais com agendas mais ambiciosas, ressaltando a relação entre esses acordos e os fluxos de investimento direto.

Tobin e Busch (2010) contribuem com outra dimensão de decisão política. Os países ricos têm interesse em fazer acordos preferenciais de comércio porque estes facilitam que suas empresas transnacionais adquiram insumos mais baratos de países parceiros e exportem mais para esses mesmos países.

Uma vez que a negociação de acordos preferenciais tem custos políticos internos, os países ricos tendem a formalizá-los com os países que possam assegurar retornos eleitorais. Isso é mais provável quando os acordos proporcionam rendas extras aos exportadores.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, consideram tais acordos com países ricos úteis para objetivos políticos, tais como reforço à observância de direitos humanos e preservação de regimes democráticos. Além disso, a existência de acordos firmados permite aos governantes implementarem medidas que encontram resistência na política interna. O fato de existir compromisso internacional pode contribuir para reduzir as resistências, estimulando a ampliação do número de acordos. O problema com essa estratégia é que, ao multiplicar o número de acordos, isso reduz o estímulo para negociar por parte de algum país rico, uma vez que o potencial para extrair rendas em benefício de seus exportadores diminui.

Essa é, obviamente, uma linha de interpretação diretamente associada aos acordos do tipo Norte-Sul, entre economias desenvolvidas e economias menos abastadas. Certamente, a multiplicidade de acordos preferenciais entre economias em desenvolvimento mereceria considerações adicionais, sem prejuízo das observações quanto aos ganhos diferenciados por parte das maiores empresas – no caso, de subsidiárias de transnacionais em operação nessas economias em desenvolvimento.

Foge aos propósitos deste capítulo a verificação empírica dessas afirmativas. Esses argumentos são apresentados basicamente para proporcionar um referencial de análise a fim de considerar os acordos preferenciais firmados pelo Brasil até hoje.

3 OS ACORDOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta os acordos firmados pelo Brasil, seja individualmente, seja como parte de um grupo de países. Não existe aqui a pretensão de detalhar cada acordo, muito menos fazer uma avaliação minuciosa de cada um. O objetivo é restrito a informar sobre os acordos, fazendo algumas digressões um pouco mais detidas acerca dos mais recentes, que – como ficará claro – são mais ambiciosos em número e escopo de temas considerados.

De modo geral, o Brasil tem basicamente dois canais para negociação e assinatura de acordos comerciais preferenciais.

Um canal para negociações se dá por meio dos mecanismos da Aladi, da qual o país faz parte desde seu início – originalmente como Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que vigorou a partir dos anos 1960 até o Tratado de Montevideu de 1980, que criou a atual Aladi.

Outro canal, segundo as regras do exercício de integração de que faz parte, é o Mercosul. A decisão do Conselho do Mercado Comum nº 32/2000 estabelece no seu art. 2º que “a partir de 30 de junho de 2001, os Estados-partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da Aladi, que não tenham sido negociados pelo Mercosul”.³ Assim, as negociações por parte dos países-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) que envolvam preferências comerciais têm de ser feitas em conjunto pelos quatro países-membros.

Não se trata apenas de aplicação da cláusula de nação mais favorecida, em que as preferências negociadas em formato bilateral têm de ser concedidas aos demais parceiros, mas também é uma proibição para que os países partícipes do Mercosul possam negociar de forma individual ou com outro parceiro acordos de preferências comerciais. Tudo tem de ser negociado em conjunto pelos quatro países. Desnecessário lembrar que esse dispositivo tem sido objeto de várias manifestações de desagrado, sobretudo em conjunturas em que existem diferenças de percepção por parte dos governantes nos quatro países, o que dificulta a construção de pauta negociadora comum.

É preciso reconhecer que existe a percepção de que ao negociar em grupo é possível obter condições mais favoráveis que na negociação individual. Isso é fato,

3. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp#:~:text=%2D%20A%20partir%20de%2030%20de,tenham%20sido%20negociados%20pelo%20MERCOSUL>.

sobretudo no caso dos sócios menores. Esse argumento foi expresso com frequência na década de 1990, por exemplo, quando se pensou em formar uma área de livre-comércio das Américas. E, de fato, continua verdadeiro. O problema implícito nessa estratégia decorre, no entanto, do diferencial de condições econômicas entres os quatro países, assim como de eventuais diferenças de visão entre governos distintos.

Um exemplo do primeiro caso é a dificuldade de construir posições negociadoras comuns, por exemplo, em relação a disciplinas para aplicação de medidas *antidumping*, quando um dos sócios foi objeto de diversas dessas medidas, tendo, portanto, interesse direto em negociar condições mais estritas, enquanto para outros países esse é um tema distante, por estarem mais propensos a aceitar normas menos rígidas.

O segundo caso pode ser ilustrado pelo desejo de alguns dos sócios em negociar preferências comerciais com a China, dado o peso dessa economia nas transações externas do bloco. No entanto, o fato de um dos países-membros ter relações formais com Taiwan dificulta, quando não impede, o início mesmo de negociações nesse sentido, por conta da posição chinesa quanto àquela região.

Isso não significa que outros tipos de acordos também estejam sujeitos às mesmas restrições. Desde que não envolvam preferências comerciais, praticamente todos os demais temas podem ser negociados individualmente por cada um dos países do Mercosul com terceiras partes.

Os acordos de que o Brasil participa como membro do Mercosul serão considerados mais adiante. Antes, cabe considerar aqueles de que o país participa, tanto individualmente como em grupo, no âmbito da Aladi.

A lógica subjacente da Aladi é proporcionar a assinatura de acordos, com o objetivo de conseguir a multilateralização progressiva deles, como ferramenta para promover a integração regional. Esse processo tem permitido que três quartos do comércio regional estejam hoje liberados por meio desses acordos. O seu grau de utilização pelos países-membros é, contudo, reduzido e diferenciado entre eles. Segundo Leroux (2018), esse percentual para o conjunto da Aladi é da ordem de 10%, e o país que mais os utiliza é o Brasil, com 37% (dado de 2015).

No âmbito da Aladi há diversas modalidades de acordos possíveis, conforme a seguir descrito.

- 1) Acordos de alcance parcial (AAPs): há a participação de um ou mais países-membros da Aladi, mas não de todos. Trata-se de mecanismo que procura contribuir para a construção e o aprofundamento do processo de integração via compromissos entre grupos de países, a fim de possibilitar a conformação do mercado comum latino-americano por intermédio de um processo de convergência.

Esses acordos podem ser de vários tipos: i) complementação econômica; ii) comerciais; iii) agropecuários; iv) promoção do comércio; ou outras modalidades, segundo o art. 14 do Tratado de Montevideu de 1980, que criou a instituição. Estas outras modalidades são acordos de alcance parcial para cuja celebração são levadas em conta, entre outras matérias, a cooperação científica e tecnológica, a promoção do turismo e a preservação do meio ambiente. Os acordos devem estar abertos à adesão, via negociação, dos demais membros da Aladi (preservando-se o princípio da cláusula de nação mais favorecida), conter cláusulas que propiciem a sua convergência e tratamentos diferenciados e também que possibilitem a convergência com outros países latino-americanos não membros da Aladi. Eles têm se convertido no principal mecanismo no âmbito da Aladi, com acordos de natureza variada conectando países-membros entre si e com outros latino-americanos, ao mesmo tempo que dão margem à convergência entre as iniciativas sub-regionais de integração.

- 2) Acordos de alcance regional (AARs): participam todos os países-membros da Aladi, em temas e segundo os instrumentos previstos para os acordos de alcance parcial. Há cinco modalidades: i) abertura de mercados – os países-membros estabelecem, via acordos regionais, a abertura de seus mercados para um conjunto de produtos, concedendo a países de menor grau de desenvolvimento econômico e sem exigência de reciprocidade a eliminação total dos impostos aduaneiros e de outras barreiras; as listas de produtos (predominantemente industrializados) são negociadas por cada país-membro e pelo país de menor desenvolvimento, e não têm limites em termos de quantidades de itens; ii) preferência tarifária regional – redução percentual das tarifas praticadas, que os países-membros da Aladi se outorgam reciprocamente; aplica-se ao universo tarifário, exceto para os produtos que cada país considere na sua lista de exceções; iii) cooperação científica e tecnológica – acordo para promover a cooperação regional para a criação e o desenvolvimento de conhecimentos, como a aquisição e difusão de tecnologia; iv) cooperação e intercâmbio de bens nas áreas cultural, educacional e científica – objetiva a formação de um mercado comum de bens e serviços culturais; os países acordam a livre circulação dos materiais e elementos culturais, educativos e científicos, obras de arte, objetos de coleção e antiguidades; e v) acordo-quadro para a promoção do comércio mediante a superação de obstáculos técnicos ao comércio – busca evitar que a adoção de regulamentos técnicos, normas técnicas e avaliação de conformidade se constitua em obstáculos técnicos desnecessários ao comércio intrarregional.

- 3) Acordos de complementação econômica (ACEs): buscam promover o aproveitamento dos fatores de produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência e proporcionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico entre países. Esses acordos podem se basear em preferências tarifárias ou em programas industriais, podem ser para um ou mais setores, devem conter programas de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não tarifárias e incorporar medidas que assegurem o aproveitamento equilibrado por parte dos países participantes. Esta tem sido a modalidade mais utilizada pelos países-membros recentemente. Os ACEs são basicamente de dois tipos: i) acordos que preveem o estabelecimento de zonas de livre-comércio – eliminação total das tarifas e outras restrições entre os signatários, com fixação de cronograma automático de desgravação; em alguns casos, também compromissos para a liberação do comércio de serviços, compras públicas, propriedade intelectual ou movimento de pessoas; e ii) acordos de tipo seletivo ou de preferências fixas, com listas positivas negociadas para cada produto que passam a ter tratamento preferencial.
- 4) Acordos comerciais: visam promover o comércio entre os países-membros. Tais acordos não devem conter compromissos em matéria de especialização da produção, são de natureza setorial, devem envolver concessões tarifárias e compromissos de eliminação de medidas não tarifárias, considerar as posições dos setores empresariais, e as concessões são automaticamente extensivas, sem reciprocidade, aos países de menor desenvolvimento econômico.
- 5) Acordos agropecuários: objetivam fomentar e regular o comércio agropecuário intrarregional. Podem cobrir produtos específicos ou grupos de produtos e basear-se em concessões temporárias, sazonais ou em contratos entre entes estatais ou paraestatais.
- 6) Acordos de promoção do comércio: têm como foco as medidas não tarifárias, de modo a promover o comércio intrarregional. Podem compreender acordos relativos a normas de conduta comercial, subvenções e direitos compensatórios, práticas desleais de comércio, licenças e trâmites para importação, cooperação financeira, cooperação tributária, cooperação zoológica e fitossanitária, cooperação aduaneira, compras públicas e outros.
- 7) Outras modalidades de acordos em conformidade com o art. 14 do Tratado de Montevideu de 1980: os países-membros podem estabelecer normas específicas para a concertação de outras modalidades de acordos

de alcance parcial, que podem ser afeitos à cooperação científica e tecnológica, à promoção do turismo e à preservação do meio ambiente, entre outras.

- 8) Acordos de renegociação do patrimônio histórico da ALALC: trata-se de renegociação das concessões outorgadas pelas listas nacionais da ALALC.
- 9) Acordos mencionados no art. 25 do Tratado de Montevidéu de 1980: países-membros da Aladi podem negociar acordos de alcance parcial com outros países e áreas de integração da América Latina.
- 10) Acordos mencionados no art. 27 do Tratado de Montevidéu de 1980: países-membros da Aladi podem negociar acordos de alcance parcial com outros países em desenvolvimento de fora da América Latina.

Segundo a página *web* da Aladi,⁴ o Brasil tem firmados – em termos individuais ou em conjunto com outros parceiros – os seguintes acordos no âmbito daquela associação:

- AAPA14TM nº 3 – Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAPA14TM nº 5 – Hidrovia Paraguai-Paraná – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA14TM nº 6 – Argentina, Brasil, Uruguai;
- AAPA14TM nº 7 – Brasil, Uruguai;
- AAPA14TM nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 9 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA14TM nº 10 – Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 12 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (Mercosul), Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica (Mercado Comum Centro-Americano – MCCA);
- AAPA14TM nº 15 – Brasil, Venezuela;
- AAPA14TM nº 17 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA25TM nº 38 – Brasil, Guiana, São Cristóvão e Neves;

4. Disponível em: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/acordosatuais/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

- AAP.A25TM nº 41 – Brasil, Suriname;
- AAP.AG nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAP.AG nº 3 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 2 – Brasil, Uruguai;
- AAP.CE nº 14 – Argentina, Brasil;
- AAP.CE nº 18 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 35 – Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 36 – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 53 – Brasil, México;
- AAP.CE nº 54 – Argentina, Brasil, México, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 55 – Argentina, Brasil, México, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 58 – Argentina, Brasil, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAP.CE nº 59 – Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela;
- AAP.CE nº 62 – Argentina, Brasil, Cuba, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 69 – Brasil, Venezuela;
- AAP.CE nº 72 – Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 74 – Brasil, Paraguai;
- AAP.PC nº 2 – Bolívia, Brasil;
- AAP.PC nº 5 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 7 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 8 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 19 – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela;
- AAR.AM nº 1 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.AM nº 1 – Bolívia, Brasil;
- AAR.AM nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;

- AAR.AM nº 2 – Brasil, Equador;
- AAR.AM nº 3 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.AM nº 3 – Brasil, Paraguai;
- AAR.CEYC nº 7 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.CEYC nº 7 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.CYT nº 6 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.CYT nº 6 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.OTC nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.OTC nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.OTC nº 8 – XIV Reunião da Comissão Administradora do Acordo Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Nicarágua, Panamá, Venezuela, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAR.PAR nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela; e
- AAR.PAR nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

Desses 49 acordos, mais da metade (51%) são ACEs (29%) e acordos de alcance parcial celebrados segundo o art. 14 da Aladi (22%). Em seguida, vêm seis acordos regionais para abertura de mercados e cinco acordos de alcance parcial de promoção do comércio. Os demais tipos de acordos têm entre dois e três casos cada.

Os ACEs – os mais frequentes entre os membros da Aladi – compreendem compromissos tanto em matéria de liberalização do comércio de bens quanto em matéria de comércio de serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras públicas, cooperação e facilitação do comércio, em linha com a tendência geral dos acordos preferenciais em diversas regiões.

Os ACEs de que o Brasil participa são celebrados com os demais membros do Mercosul e deles com alguns outros latino-americanos, como os países andinos

e o México. Por sua vez, os acordos segundo o art. 14 podem envolver parceiros geograficamente mais dispersos, inclusive países centro-americanos.

No âmbito bilateral, em que o Brasil é signatário individual, merecem registro, nessa lista, entre outros: o ACE nº 2, com o Uruguai; o ACE nº 14, com a Argentina; os ACEs nºs 53, 54 e 55, com o México; o ACE nº 69, com a Venezuela; e o ACE nº 74, com o Paraguai. Há ainda três acordos de alcance parcial segundo o art. 14: o AAPA.14TM nº 7, com o Uruguai; o AAPA.14TM nº 15, com a Venezuela; e o AAPA.14TM nº 41, com o Suriname.

Considerada a predominância dos ACEs e dos AAPs segundo o art. 14, em que se leva em conta, entre outras matérias, a cooperação científica e tecnológica, a promoção do turismo e a preservação do meio ambiente, parece razoável inferir que as negociações no âmbito da Aladi têm transcendido o âmbito puramente comercial. Parte da explicação deriva do fato de que o percentual de desgravação tarifária acordado entre os países-membros já é bastante elevado, o que justifica a ampliação da agenda negociadora.

Além desses acordos no âmbito da Aladi, o país tem acordos preferenciais com outros países, como membro do Mercosul. São acordos com grau de abrangência mais pronunciado.

Seguindo o jargão da OMC, os acordos podem ser classificados em dois grupos: os acordos de livre-comércio e os acordos de preferências comerciais.

Há acordos do Mercosul realizados no âmbito da Aladi que são classificados como de livre-comércio: o ACE nº 18, que registra na Aladi a criação do Mercosul; o acordo Mercosul-Chile (ACE nº 35, de 25 de junho de 1996), que é a primeira negociação do Mercosul com outro país; o acordo Mercosul-Bolívia (ACE nº 36, de 17 de dezembro de 1996); o acordo Mercosul-Peru (ACE nº 58, de 30 de novembro de 2005); e o acordo Mercosul-Colômbia (AAP.CE nº 72, de 21 de julho de 2017).

Além desses, no âmbito da Aladi são de preferências comerciais o acordo Mercosul-México (AAP.CE nº 53, de 3 de julho de 2002) e o acordo Mercosul-Colômbia-Ecuador-Venezuela (AAP.CE nº 59, de 18 de outubro de 2004), que compreende preferências comerciais do Mercosul com três países andinos.

Os ACEs bilaterais do Brasil têm formato variado. O de nº 74, com o Paraguai, basicamente dispõe sobre o comércio de produtos do setor automotivo entre os dois países e o de nº 69, com a Venezuela, estabelece o marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física para a criação de um espaço econômico que facilite a livre circulação de bens e serviços e contribua para formar uma área de livre-comércio entre os dois países.

O ACE nº 2 sucede ao Protocolo de Expansão Comercial firmado entre o Brasil e o Uruguai em 20 de dezembro de 1982, que estabelece um programa de desgravação tarifária no comércio bilateral para um conjunto de produtos. As listas de preferências foram ampliadas ao longo do tempo mediante documentos complementares.

Essas preferências foram sendo suplantadas pelo programa de liberalização comercial do Mercosul, do qual os dois países são membros originários. O ACE nº 2 compreende hoje em seus 35 artigos basicamente preferências bilaterais para produtos não contemplados pelo Mercosul, como são os produtos do setor automotivo e aqueles produzidos em zonas francas, assim como temas relativos ao aprofundamento da integração bilateral, como a livre circulação de bens e serviços.

O ACE nº 14, de 1990, entre Brasil e Argentina, compreendia, em seus 28 artigos, o universo tarifário de bens e definia o objetivo de desgravar o comércio bilateral até o final de 1994. Esse ACE serviu de referência para a elaboração do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul em março de 1991, com a inclusão de Uruguai e Paraguai (registrado na Aladi como ACE nº 18). Atualmente, o ACE nº 14 envolve entendimentos sobre produtos não compreendidos no Mercosul, como os produtos do setor automotivo.

Já com o México, o país tem três ACEs firmados, em 2002. O de nº 53, bilateral, define a redução ou eliminação de tarifas para aproximadamente oitocentas posições tarifárias de produtos não automotivos, via concessões recíprocas entre os dois países, bem como isenta as importações desses itens contemplados no Acordo de Aplicação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante. Com 58 artigos, é um dos mais extensos, e compreende tratamento detalhado de temas como medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, procedimentos para aplicação de salvaguardas bilaterais e outros.

Os outros dois – ACEs nºs 54 e 55 – são firmados no âmbito do Mercosul. O ACE nº 54 é um acordo-quadro que estabelece o arcabouço legal para a criação futura de uma área de livre-comércio. Enquanto isso não se concretiza, o comércio entre os signatários é feito com base nos demais acordos em vigor.

Merece destaque especial o ACE nº 35, firmado com o Chile. Em negociação a partir de 2018, o Brasil e o Chile decidiram aprofundar e ampliar o marco jurídico bilateral no âmbito desse acordo, ficando preservada para uma das partes a concessão de preferências tarifárias e a aplicação do regime de origem, segundo estabelecido no mencionado ACE.

Esse acordo possui 24 capítulos. Os temas envolvidos compreendem as questões frequentemente encontradas em acordos desse tipo, como critérios de facilitação de comércio, boas práticas regulatórias, medidas sanitárias e fitossanitárias, questões relacionadas com a administração do acordo, mecanismos de

solução de controvérsias e outros, mas também temas pouco encontrados nos demais acordos firmados pelo Brasil, como a entrada temporária de pessoas de negócios, investimentos em instituições financeiras, contratação pública, gratuidade de *roaming* internacional para os viajantes entre os dois países, relação entre comércio e gênero, política de concorrência, cadeias regionais e globais de valor, assuntos trabalhistas e outros. Para sua implementação o acordo cria algumas instâncias bilaterais peculiares, a exemplo do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, do Comitê de Obstáculos Técnicos ao Comércio e de um Comitê de Cadeias Regionais e Globais de Valor.

Os acordos de livre-comércio do Mercosul com países de outras regiões são basicamente dois já efetivados: os acordos Mercosul-Israel, de 18 de fevereiro de 2007, e o acordo Mercosul-Egito, de 2 de agosto de 2010. Eles têm dimensões semelhantes, com aproximadamente 120 artigos cada.

O acordo Mercosul-Egito foi o primeiro dessa modalidade com um país do continente africano. Basicamente destina-se à abertura ao mercado bilateral de bens, com aproximadamente 9.800 linhas do universo tarifário, além de conter cláusula sobre a possibilidade de entendimentos, no futuro, para acesso em serviços e investimentos.

O texto se destaca pela especificação detalhada dos procedimentos para o cálculo da tarifa a ser cobrada no caso de produto exportado pelo Brasil para o Egito, e para as importações brasileiras de produtos egípcios.

Os dois acordos consideram os itens comumente tratados em acordos de preferência comercial: tratamento nacional, barreiras técnicas ao comércio, procedimentos aduaneiros, tratamento de restrições às importações, critérios para adoção de subsídios, regras de origem, mecanismos para solução de controvérsias, medidas sanitárias e fitossanitárias, critérios para adoção de salvaguardas, medidas *antidumping* e medidas compensatórias, procedimentos de arbitragem, restrições comerciais adotadas em situações de dificuldade no balanço de pagamentos e a constituição de um comitê conjunto para solução de problemas nas relações comerciais bilaterais, entre outros.

Em ambos os acordos a desgravação tarifária é especificada para cinco categorias de produtos: i) produtos com redução tarifária imediata; ii) produtos com redução tarifária em quatro anos; iii) produtos com redução tarifária em oito anos; iv) produtos com redução tarifária em dez anos; e v) produtos com critérios específicos de desgravação.

O acordo Mercosul-Israel também compreende provisão de cooperação mútua e assistência técnica para apoiar a sua implementação e um componente de cooperação técnica e tecnológica para o desenvolvimento dos setores produtivos e

de infraestrutura das duas partes – uma dimensão que o aproxima dos limites da definição de acordo apenas de livre-comércio.

Os acordos de preferências comerciais do Mercosul compreendem o acordo Mercosul-Índia, de 25 de janeiro de 2004, e o acordo Mercosul-Sacu, de 15 de dezembro de 2008.

O acordo com a Índia é bem menos ambicioso que os considerados até aqui. São 35 artigos e cinco anexos, essencialmente delimitando as condições para liberalização comercial, regras de origem, o tratamento a produtos de empresas estatais, os procedimentos aduaneiros, as medidas de salvaguarda e *antidumping*, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias e os procedimentos para a administração do acordo.

No que se refere às preferências, são basicamente listas de itens ofertados por cada uma das duas partes para redução tarifária. Entre as principais críticas feitas a esse acordo está o fato de que as margens de preferências são muito limitadas, da ordem de 10% a 20% apenas, e o número de produtos beneficiados é quatrocentos, em um universo transacionado bilateralmente de mais de 10 mil itens.

O acordo com a União Aduaneira da África Austral (South African Customs Union – Sacu) é igualmente modesto. Trata-se de quarenta artigos e sete anexos definindo essencialmente as condições para liberalização comercial (basicamente duas listas de produtos, cada uma com os itens concedidos por uma das partes), as regras de origem, os procedimentos aduaneiros, as medidas de salvaguarda, *antidumping* e medidas compensatórias, as barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, e os procedimentos para a administração do acordo.

Um acordo recente foi concluído em agosto de 2019 entre o Mercosul e a Associação Europeia de Livre-Comércio (AELC) – bloco composto por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein – após dois anos de negociações. Estabelece compromissos de desgravação tarifária e de natureza regulatória no comércio de mercadorias, assim como facilitação de comércio, cooperação aduaneira, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, defesa comercial e em outras áreas, como concorrência, serviços, investimentos, compras governamentais, desenvolvimento sustentável, regras de origem e propriedade intelectual.⁵

Duas características importantes são, primeiro, que todas as preferências tarifárias concedidas pelos países da AELC serão implementadas no primeiro dia de vigência do acordo e, segundo, que o acordo implicará a liberalização das tarifas de importação para quase todo o comércio entre as economias participantes.

5. As considerações a seguir sobre o acordo com a AELC estão baseadas no Resumo Informativo elaborado pelo governo brasileiro, disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-efta>.

As preferências tarifárias concedidas pela Suíça e Liechtenstein alcançam mais de 98% das importações originárias do Mercosul; no caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações. O Mercosul liberalizará aproximadamente 97% do comércio bilateral em livre-comércio ou via quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre-comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em quatro, oito, dez e quinze anos. No setor industrial, a oferta do Mercosul alcança aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta do Mercosul excedeu 98% do atual comércio bilateral.

O acordo prevê um conjunto de medidas de facilitação dos fluxos de comércio, para agilização e simplificação dos trâmites burocráticos.

Outra peculiaridade desse acordo deriva da intensidade dos fluxos comerciais entre as economias da AELC e as da União Europeia. Isso fez com que diversas medidas tenham sido negociadas em conformidade com o que foi acordado entre o Mercosul e a União Europeia, a ser tratado mais adiante.

Por exemplo, o estabelecido no acordo em relação a regras de origem é estritamente convergente com as regras acordadas com a União Europeia. O acordo prevê, além disso, a adoção de sistema híbrido de certificação de origem, com a possibilidade de autocertificação, a partir de declaração do próprio exportador.

É estabelecido o compromisso de realização de consultas públicas prévias à adoção de regulamentos, com prazos para comentários e adequação a normas internacionais. Estimula-se, ainda, a realização de análises de impacto regulatório. Como no acordo com a União Europeia, prevê-se a negociação de iniciativas facilitadoras de comércio.

No tocante a medidas sanitárias e fitossanitárias, é permitido que a parte importadora avalie o sistema oficial de controle da parte exportadora, sendo incluída cláusula de nação mais favorecida, para equiparação do tratamento dado à União Europeia.

O comércio de serviços obedece às disciplinas já estabelecidas no âmbito da OMC. No caso de investimentos, uma novidade relevante é que este é o primeiro acordo extrarregional do Mercosul em que a lógica é de facilitação de investimentos externos, e não apenas de sua proteção, com procedimentos para o diálogo entre governos e setor privado na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento de exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos.⁶

O tema das compras governamentais é tratado da mesma forma como considerado no acordo com a União Europeia. O Brasil ofertou – sob condição de

6. Para o debate sobre os modelos de acordos de proteção e de facilitação de investimentos, ver o capítulo 6 deste livro.

reciprocidade – acesso a compras públicas em valor superior a DES 8 milhões⁷ nos primeiros cinco anos, e DES 5 milhões a partir daí.

O tratamento das questões relacionadas a propriedade intelectual segue as normas já acordadas no âmbito da OMC, assim como as disciplinas relacionadas à aplicação de medidas de defesa comercial.

Por fim, outra novidade é o conjunto de considerações relacionadas ao comércio internacional e ao desenvolvimento sustentável. O texto reitera os compromissos vinculados à Agenda 2030, mas basicamente estimula a cooperação e a troca de informações, não estabelecendo quaisquer punições que pudessem estar vinculadas ao processo de solução de controvérsias.

O acordo mais abrangente de todos, em termos das disciplinas negociadas e do nível de detalhe de cada item, é entre o Mercosul e a União Europeia, firmado em 2019, mas que ainda não entrou em operação por falta de ratificação pelos respectivos parlamentos.

Ao considerar o comércio de bens, além de quatro artigos que tratam de questões aduaneiras, o tratamento de barreiras não tarifárias tem nove artigos, e há compromisso explícito em adotar as normas da Decisão Ministerial de Nairobi, relativa à adoção de estímulos às exportações. As provisões gerais compreendem seis anexos, abordando desde os cronogramas de desgravação tarifária até o comércio de vinhos e bebidas alcoólicas.

As barreiras técnicas ao comércio são tratadas segundo o acordo TBT, as barreiras sanitárias e fitossanitárias seguem o acordo sobre medidas SPS, as disciplinas *antidumping* e de medidas compensatórias obedecem ao acordo *antidumping*, e as salvaguardas, segundo o acordo sobre salvaguardas, todos da OMC.

O tema de regras de origem é tratado em 33 artigos, com seis anexos. Há uma seção específica, com sete artigos e dois anexos, que discorre sobre comércio de veículos motorizados, equipamentos e suas peças.

O acordo traz questões menos debatidas em outros documentos do tipo, como o bem-estar animal, biotecnologia agrícola, combate à resistência antimicrobiana e temas científicos relacionados à segurança alimentar. É prevista a criação de um subcomitê de diálogos para tratar de forma conjunta esses e outros temas correlatos.

Na seção sobre serviços encontra-se o tratamento específico de provedores de serviços empresariais, serviços postais, serviços de telecomunicações e serviços

7. Direitos especiais de saque (DES).

financeiros, assim como o tratamento de comércio eletrônico. Há cinco anexos que relacionam os compromissos específicos e as listas de reservas das duas partes.

O acordo União Europeia-Mercosul traz ainda dispositivos (27 artigos) com relação a compras públicas. As disciplinas acordadas devem entrar em vigor imediatamente após o início do acordo, e a possibilidade de *offset* é explicitamente afastada. Uma característica adicional é que o tema de compras públicas coberto pelo acordo é relativo não apenas no nível federal, mas também em governos subnacionais, uma dimensão sempre presente nas negociações brasileiras de acordos de compras governamentais, mas pouco comum em outros acordos.

A oferta brasileira envolve parâmetros mais detalhados que no caso do acordo com a AELC, é menos concentrada no tempo, e diferenciada para bens e serviços e para construções. Para bens e serviços, de imediato, o patamar de DES 330 mil; após o sexto ano, DES 269 mil; entre o 11º e o 15º ano, DES 216 mil; e a partir do 16º ano, DES 130 mil. Para os serviços de construção, até o quinto ano, DES 8 milhões; e a partir do sexto ano, DES 5 milhões.

O tema de propriedade intelectual é abordado em não menos que 59 artigos, e se refere ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trade-Related Intellectual Property Rights – TRIPS), da OMC, à Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Intelectual e a diversos outros acordos internacionais que tratam de temas correlatos, como um conjunto deles relativo a direitos autorais.

Há tratamento específico para biodiversidade (e respeito ao conhecimento tradicional correspondente, por parte de comunidades nativas), saúde pública, direitos de autor, marcas comerciais, desenhos industriais, patentes, e uma extensa e detalhada consideração de indicações geográficas, explicitando inclusive diversos produtos específicos, um tema recorrente nas negociações com os países europeus.

Outros temas novos são as condições negociadas com relação aos regimes de concorrência interna, ao tratamento das considerações comerciais de produtos de empresas públicas – entendidas como aquelas cujo montante derivado de suas atividades comerciais nos três anos anteriores à vigência do acordo seja superior a DES 200 milhões, e desde que não se refiram à compra de bens e serviços destinados à execução de serviços governamentais, nem sejam de empresas dos setores de defesa – e de empresas com privilégios especiais, identificadas em listagens específicas. O Brasil reconhece a possibilidade de rever sua lista de empresas uma vez decorridos cinco anos da entrada em vigor do acordo.

A questão do desenvolvimento sustentável é tratada em dezoito artigos, com referências explícitas à Agenda 21, à Declaração do Rio, de 1992, à Declaração de Johannesburgo de 2002, à Agenda 2030 e a outros acordos internacionais

correspondentes, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Convenção do Clima e outros. Os compromissos das partes são relativos a questões ambientais, bem como a normas trabalhistas. É constituído um subcomitê para tratar de temas de comércio e desenvolvimento sustentável.

O comércio de bens e serviços proporcionados por empresas pequenas e médias é também objeto de um conjunto específico de artigos. É reconhecida a necessidade de eliminar barreiras não tarifárias que imponham peso desproporcional sobre essas empresas, bem como a necessidade de prover apoio ao setor.

Por último, mas não menos importante, por se tratar de um acordo entre dois grupos de países que participam de exercícios de integração regional, há um artigo que explicita que serão dadas as condições acordadas no trâmite interno, entre os países componentes de cada um dos dois blocos, aos bens e serviços provenientes do outro bloco.

O acordo União Europeia-Mercosul é tipicamente um documento de “nova geração”, com um nível de detalhe sem precedentes na experiência brasileira, abrangendo temas de política interna como nenhum dos demais acordos firmados. De fato, é um acordo com um nível de ambição notável, envolvendo dois blocos, com mais de três dezenas de economias participantes. Certamente uma das iniciativas mais ambiciosas no cenário internacional, o que explica em parte as dificuldades do processo negociador, que levou mais de vinte anos, e o relativo ceticismo com relação à probabilidade de sua ratificação a curto prazo pelos parlamentos dos países participantes.

Esse acordo ilustra bem a afirmativa de Ruta (2017), ao compreender mais de vinte disciplinas, o que o classificaria no conjunto de acordos mais modernos.

No momento de preparação deste capítulo encontram-se ainda em processo de negociação ou de contatos preliminares os acordos com o Canadá, com a Coreia do Sul, com a Indonésia, com o Líbano e com o Vietnã.

Ao mesmo tempo, encontram-se em processo de internacionalização, já negociados, os acordos com a AELC, com a União Europeia, o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru e o protocolo firmado com os Estados Unidos, para regras comerciais e de transparência.

Em julho de 2022, o Mercosul firmou com Singapura um acordo de livre-comércio. Seus detalhes ainda não haviam sido divulgados até a preparação deste capítulo.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Brasil tem utilizado de modo expressivo, ao longo do tempo, os canais proporcionados pela Aladi para viabilizar o acesso aos mercados dos países vizinhos de forma preferencial. A julgar pelo número de acordos, este tem sido o canal negociador mais explorado pelo país. O grau de utilização das margens negociadas permanece, contudo, menos ambicioso do que seria de se esperar.

E mais, a multiplicidade de acordos na Aladi não tem sido suficiente para lidar com dois temas que têm se mostrado importantes no período recente. Um desses temas é o nível de conteúdo nacional requerido para que um produto possa se beneficiar das margens de preferências negociadas nesses acordos. Se comparado com o que é praticado em outras regiões, o nível requerido de valor agregado nacional das economias latino-americanas é ainda elevado, o que constitui um obstáculo para eventuais propósitos de produção de modo articulado com cadeias de valor.

Outra limitação é que os esforços empreendidos até aqui pouco contribuíram para que pudesse haver na região algo que a prática tem mostrado como sendo uma fonte relevante de competitividade: a produção de forma encadeada entre economias distintas. A complementaridade produtiva é certamente um dos elementos de destaque no desempenho exportador – em particular de produtos industrializados – por parte das economias do Sudeste Asiático, América do Norte e Europa Ocidental.

Além disso, e dado o diferencial de potencial econômico entre a economia do Brasil e as dos seus vizinhos mais próximos, uma condição básica para a sustentabilidade do processo de integração regional é que haja algum nível de complementaridade econômica, sob pena de se perpetuar a prática de disputas básicas por acesso aos mercados de parte a parte, o que motiva desencontros comerciais e amplia a dificuldade de se conseguir pautas comuns nas negociações em bloco com terceiros países, assim como favorece a baixa sincronia nos ritmos de crescimento dessas economias.

A rota alternativa é a negociação direta com parceiros externos, o que condiciona que as negociações que envolvem concessões comerciais sejam feitas em conjunto com os demais sócios do Mercosul. A avaliação dos acordos firmados pelo Mercosul com terceiros países é variada. Desde logo, chama atenção o número reduzido de acordos, sobretudo se comparado com os números exibidos por outros países ou blocos de países. Mesmo na América do Sul há exemplos de atividade mais intensa nesse sentido.

Como mostrado, não apenas o número de acordos é exíguo, mas também é modesta a maior parte dos textos firmados, tanto do universo de posições tarifárias compreendidas quanto do escopo do que foi negociado.

Nesse cenário, destacam-se os dois acordos recentes, negociados com países europeus. Em primeiro lugar, porque são exercícios negociados entre grupos de países, o que implica complexidade negociadora, mas ao mesmo tempo potencial mais amplo de benefícios.

Segundo, os acordos negociados com a AELC e com a União Europeia são tipicamente textos de nova geração, envolvendo um número de temas muito mais expressivo que os acordos anteriores, e compreendendo compromissos relacionados com políticas internas dos países envolvidos.

Terceiro, ao incluir de modo explícito dimensões de políticas internas, referenciadas a compromissos internacionais, a internalização formal desses acordos torna-se menos imediata, uma vez que toca diretamente em interesses consolidados nos diversos países, assim como dá margem para a adoção de medidas protecionistas, disfarçadas de argumentos nobres, como questões ambientais, de propriedade intelectual ou de preservação das condições de trabalho decente.

Os países participantes dessas negociações se veem diante da opção de mostrar empenho em implementar as medidas internas que correspondam ao que foi explicitado no texto negociado, e com isso aumentar as chances de viabilizar a entrada em operação dos acordos e poder absorver os supostos benefícios que levaram ao início das negociações – o que demanda vontade política específica – ou evitar contrariar interesses internos arraigados, e assim reduzir o ritmo do processo de internalização dos acordos nos diversos países signatários.

Os acordos recentes sugerem que tem havido mudança de enfoque na postura tradicional brasileira, com intensificação sem precedentes de negociações de preferências comerciais com parceiros variados, e com agendas negociadoras bem mais ambiciosas que no passado. Isso corresponde a uma tendência universal.

O que é menos claro, contudo, é o grau de comprometimento interno com as condições negociadas, o que até o momento tem permitido uma leitura, por parte de alguns parceiros, de que os compromissos negociados não têm sido implementados com o grau de seriedade e profundidade que seria de se esperar. A isso se soma a pressão interna, nos diversos países participantes, por parte de interesses locais que temem ser afetados pela entrada em vigor dos acordos, o que alimenta resistências na sua internalização.

Da mesma forma, não é clara, até o momento, a posição do Mercosul – e de cada um dos países-membros – com relação à participação nos mega-acordos. Tendo em vista o número de países participantes desses acordos, e o nível de preferências negociadas, é razoável supor que poderá haver algum impacto sobre o fluxo de comércio e de investimento nos países do Cone Sul decorrente da entrada em operação desses acordos.

Na medida em que os países do Mercosul possam ser a parte mais interessada em levar adiante o que foi negociado com os parceiros de outras regiões, cabe esperar postura mais proativa na implementação de medidas de política interna que sinalizem de forma clara a vontade política e o comprometimento com o estabelecido nos textos acordados.

Os próximos dois capítulos tratam da questão dos investimentos estrangeiros diretos, seguindo a mesma lógica dos capítulos anteriores e deste: considerações sobre a atração de investimentos encontram-se no capítulo 5; e acordos de investimento, no capítulo 6.

A ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS¹

1 INTRODUÇÃO

Dada sua importância, sobretudo para economias de menor porte, o tema dos investimentos externos é tratado em uma literatura já de porte considerável. Aqui não existe pretensão de fazer uma resenha, mas mostrar alguns pontos mais relevantes do debate sobre os efeitos que os investimentos externos podem ter sobre a economia que os recebe, bem como situar o caso do Brasil. São propostas algumas dimensões de política normalmente menos consideradas no debate sobre o tema.

A entrada de investimentos estrangeiros pode ter diversos efeitos econômicos. É esperado que gere empregos, aumente a arrecadação, tenha impacto positivo sobre a produtividade, seja acompanhada de melhores remunerações, facilite o contato com tecnologia mais avançada,² entre outros resultados.

O modelo básico que relaciona o investimento – entendido como acumulação de capital – com o crescimento do produto data de meados do século passado, com a formulação de Solow (1956). Supondo constantes o crescimento da população, a depreciação do capital e o progresso técnico, o investimento é necessário para manter contínua a relação capital-trabalho. Com isso, fica assegurado que a renda *per capita* cresce à mesma taxa do progresso técnico (no longo prazo), e o ritmo de crescimento do produto varia de acordo com a intensidade do capital.

Foge aos presentes propósitos resenhar a expressiva literatura que se seguiu. Cabe apenas o registro de que essa percepção de relação positiva com o crescimento do produto motiva o interesse da política econômica em estimular o investimento, tanto interno quanto de investidores não residentes.

No caso dos investimentos externos, os recursos podem ser atraídos para exploração de algum produto específico, como é o caso do setor mineral. A motivação pode ser também a existência de condições produtivas mais favoráveis em termos de clima ou de menores custos, como no setor agrícola e em parte

1. Uma versão deste trabalho foi publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Texto para Discussão* (Baumann, 2022e).

2. Não apenas importação de tecnologia: o investimento externo, assim como o comércio, pode alterar os preços relativos na economia, estimulando a atividade de pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos (Grossman e Helpman, 1991).

do setor industrial; em busca de oportunidade de retorno a longo prazo, como os investimentos em infraestrutura; ou a curtíssimo prazo, como em serviços financeiros; ou mesmo em busca da proximidade com mercado consumidor de grandes dimensões.³

Os recursos externos também podem ser atraídos quando estimulados por medidas de política. Incentivos fiscais e políticas comerciais externas frequentemente influenciam decisões dessa natureza.

Os investidores, por sua parte, assumem os riscos de investir em outro país, mas há limites. Exceto em alguns casos extremos, a maior parte do movimento internacional de recursos tende a se concentrar nos países onde o investidor pode contar com estabilidade política, institucional e jurídica.

Os principais determinantes do investimento externo estão relacionados às condições econômicas. Dependendo do setor e do tipo de investimento, as variáveis relevantes são o tamanho do mercado interno, a perspectiva de crescimento da economia, a estabilidade de preços, o grau de abertura da economia, o custo fiscal da atividade produtiva e o grau de interação com processos produtivos em outros países, entre outros.

As políticas públicas que afetam a macroeconomia do país são as mais relevantes na atração de recursos, mas isso não significa que o leque de opções do governo se esgota aí. Medidas que afetam as operações dos produtores – iniciativas de tipo microeconômico, como redução de prazos para algumas operações, políticas de preços para alguns produtos, provisão de crédito para modernização de plantas produtivas e outras – têm peso importante nos processos de decisão por parte dos investidores.

O processo decisório que leva uma empresa a investir em outro país envolve a análise dos custos em comparação com uma eventual expansão da capacidade produtiva no país de origem do capital, assim como a expectativa de retorno dos recursos empregados.

A análise do processo de investimento externo está associada ao fato de que uma grande empresa detém um ativo intangível, tal como conhecimento ou um processo produtivo, que ela pode usar com vantagem em outro mercado. A empresa deve decidir se exporta para aquele outro país ou se investe lá, construindo unidade produtiva, ou mesmo se explora aquele mercado por meio de algum tipo de associação com alguma empresa local.⁴ Isso significa que medidas de política

3. A classificação mais utilizada dos tipos de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) foi proposta em Dunning (1993): os investimentos diretos podem ser determinados pela busca de mercado (*market seeking*); pela busca de recursos específicos (*resource seeking*); para explorar ganhos de eficiência (*efficiency seeking*); ou em busca de posse de ativo específico (*strategic asset seeking*).

4. Ver, a respeito, Feenstra (2016).

que afetam a expectativa por parte de potenciais investidores podem estimular um influxo de recursos que não ocorreria na ausência desses incentivos.

No caso do Brasil, é sabido que o tamanho da economia e a estabilidade institucional e política são provavelmente os elementos de maior peso na atração de recursos externos – o que não quer dizer que não haja espaço para medidas pontuais de parte do setor público, com efeito positivo sobre o fluxo de recursos.

A política de atração de recursos externos deveria, idealmente, ser ativa em promover iniciativas capazes de influenciar as decisões microeconômicas, desde um ponto de vista das medidas que afetam o retorno aos recursos investidos como também da estrutura institucional subjacente de apoio aos investidores. Ao mesmo tempo, sinalizar a preocupação com algum grau de seletividade no tipo de recursos internalizados, seja em termos setoriais ou no tocante à observação de condições básicas para geração de divisas, de consideração da sustentabilidade ambiental e dos critérios de governança empresarial.

Este capítulo procura contribuir para o debate sobre a política brasileira de atração de investimentos diretos externos, chamando atenção para algumas dimensões menos consideradas até aqui e que deveriam fazer parte sistemática dessa política.

Após esta introdução, apresentam-se, na segunda seção, alguns dados básicos do investimento externo no Brasil. Mostram-se nessa parte do trabalho que o investimento direto é bem mais expressivo que os investimentos em carteira e que a capacidade brasileira de atração de recursos tem um caráter cíclico, uma vez que, por um lado, os períodos de maior entrada de recursos correspondem aos momentos de refluxo nos investimentos globais e, por outro, que o país não consegue manter sua participação nos períodos de crescimento do investimento global, o que parece ser um tema para a política de atração de recursos externos. A composição dos investimentos diretos por setores de destino e por países de origem dos recursos completa essa apresentação.

A terceira seção discute alguns aspectos menos considerados – ao menos de forma conjunta – nas discussões sobre políticas de atração de investimentos.

A economia brasileira, como a maior parte das economias em desenvolvimento, tem a característica de um excesso de demanda por recursos para viabilizar seus investimentos. No caso do Brasil há mesmo um conjunto significativo de iniciativas pontuais para facilitar a atração de recursos. Isso faz com que os investimentos externos sejam, por natureza, bem recebidos, e não existe mecanismo – além de restrições constitucionais – que permita barrar investidores externos em alguns setores considerados sensíveis segundo algum critério. A experiência de diversos países tem mostrado que a existência dessas barreiras é uma tendência de crescente importância.

Uma iniciativa recente, importante para a atração de recursos externos, para o estímulo a reinvestimentos e para orientação de nacionais que queiram investir no exterior é a criação do mecanismo do *ombudsman* de investimentos externos. A experiência de alguns países mostra que esse pode vir a ser um instrumento relevante ao longo do tempo.

A crescente preocupação com compromissos ambientais e sociais, no entanto, tem levado diversas empresas a se concentrarem em projetos que destacam as dimensões ambiental, social e de governança das empresas. Isso é inteiramente consistente com os compromissos assumidos pelo Brasil desde 1997, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com as Diretrizes de Conduta Empresarial Responsável. Desse modo, a política com relação a investimentos externos deveria explicitar, ao mesmo tempo, o desejo de atrair recursos, mas também as condições desejadas de comportamento das empresas. Essa dimensão deveria ser incluída em outras dimensões de política, como compras públicas, por exemplo, e os mecanismos de vigilância em relação ao cumprimento dessas condições deveriam ser reforçados.

Por último, mas não menos importante, em que pesem os esforços do governo federal para atrair recursos externos, os projetos dependem das condições específicas encontradas nos Estados e municípios onde serão implementados. É preciso evitar que medidas de governos subnacionais para atrair recursos externos ou políticas de relacionamento entre governos locais e empresas de capital externo afetem negativamente a imagem externa do país.

A quarta seção traz algumas considerações de ordem geral.

2 OS INVESTIMENTOS EXTERNOS

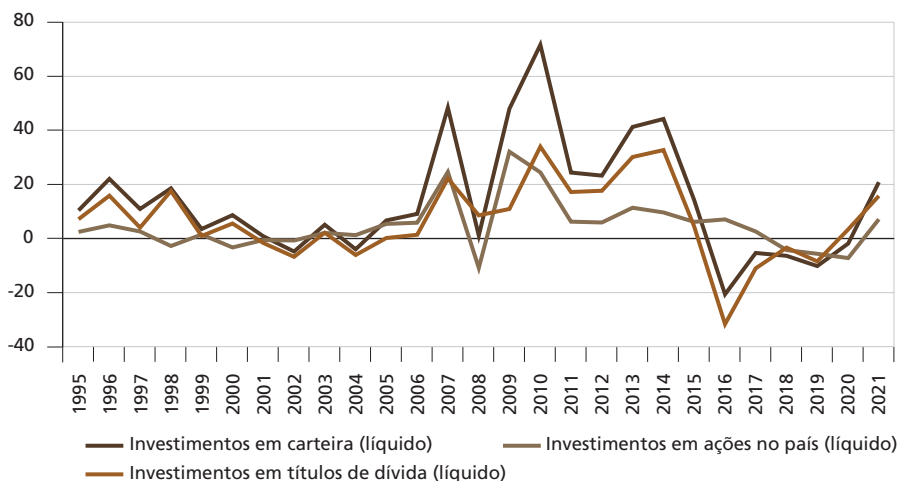
A entrada de recursos externos é de duas naturezas. Há os recursos compensatórios, geralmente associados à neutralização de posições indesejadas do balanço de pagamentos, isto é, eventuais desequilíbrios nas transações com o exterior. Aí estão, por exemplo, os empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) ou a outros governos, a redução do estoque de divisas para fazer face a compromissos assumidos, e outros.

Diferentemente, o foco neste capítulo é no movimento de capitais dependentes de decisões por parte dos agentes econômicos, a partir de suas expectativas com relação à economia nacional. Esses movimentos são de dois tipos: os investimentos em carteira, que são o conjunto dos investimentos em ações, fundos de investimentos e títulos da dívida; e os investimentos diretos, que são aqueles recursos destinados a ampliar ou modernizar a estrutura produtiva do país.

Os investimentos em carteira são movimentos que não refletem intenção de envolvimento na administração de empresas, sendo predominantemente de curto prazo, por sua maior liquidez, podendo “sair” do país a qualquer momento. Já os investimentos diretos estão necessariamente associados a prazos de permanência no país mais longos, uma vez que são recursos que se transformam em projetos de infraestrutura, instalação, modernização ou ampliação de estruturas produtivas, o que envolve tempo expressivo de maturação para a obtenção de retorno aos montantes investidos.⁵

No caso dos investimentos em carteira, o gráfico 1 mostra o interesse externo nos investimentos em ações de empresas locais, bem como aplicações externas em títulos da dívida, com destaque para o período entre 2006 e 2015, retomando em 2021. Em proporção bem menor, os investimentos externos em fundos de investimento.

GRÁFICO 1
Investimentos em carteira (1995-2021)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultavalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

Os investimentos em carteira foram mais intensos entre 2007 e 2010, quando o produto interno bruto (PIB) brasileiro cresceu a uma taxa média de 4,6%, acima dos 3,8% obtidos na década como um todo (2000-2010). Já em 2016-2020, com crescimento médio do PIB de 0,1%, houve saída líquida de recursos.

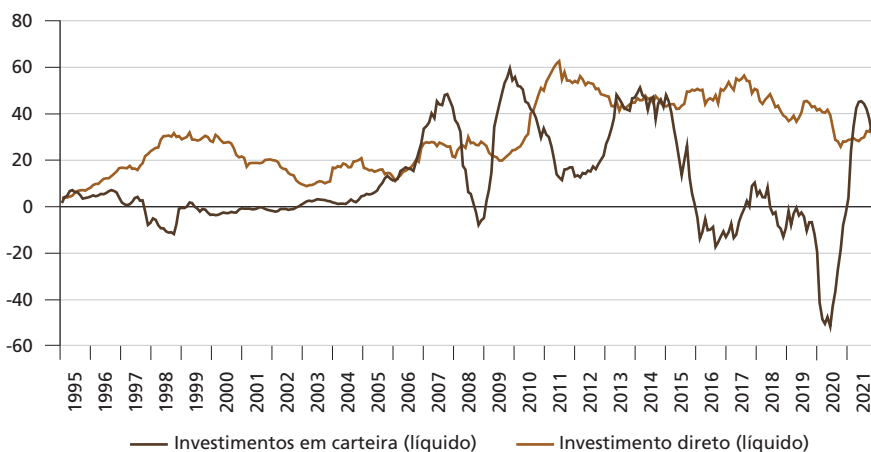
5. A classificação usada pela OCDE e FMI estabelece 10% de poder de voto como o mínimo para que um investimento seja considerado como investimento direto. Uma exceção recente são as chamadas entidades com propósito especial (*special purpose entities* – SPE). Trata-se de entidades legais constituídas para tirar vantagens de uma economia, basicamente a partir de baixa tributação, sem que estejam envolvidas com unidades produtivas, ou outras atividades. Embora sejam uma forma de investimento direto, não se enquadram nas condições de permanência no país (Goku, Biko e Gobin, 2022).

A entrada de recursos para adquirir títulos da dívida é explicada, em grande medida, pelo diferencial entre a taxa de juros praticada no Brasil e as de outros países. Usando o critério do World Development Indicators (WDI), do Banco Mundial, que considera a taxa de juros real como a taxa de empréstimo ajustada pela inflação, segundo o deflator do PIB, entre 2007 e 2015, essa taxa foi em média da ordem de 30,0%, no Brasil, 2,0% nos Estados Unidos e 1,8% no Japão. Como a taxa de câmbio efetiva real nesse período se reduziu em 13,0%, resta pouca dúvida sobre o estímulo a operações de tomada de recursos em outros países para investimento aqui, com garantia de liquidez.

As aplicações em fundos de investimentos são registradas e divulgadas pelo BCB apenas a partir de 2010, e possuem um peso relativo diminuto. Foram pouquíssimos os meses em que o montante superou a entrada de US\$ 1 bilhão, enquanto os investimentos totais em carteira são medidos em dezenas de bilhões de dólares mensais.

O investimento direto é a modalidade mais expressiva de entrada de recursos. O gráfico 2 compara o investimento em carteira com o investimento direto. À exceção de 2006, 2007, 2009 e 2010, em todos os demais anos da série o valor do investimento direto foi significativamente superior ao dos investimentos em carteira, sendo essa distância mais pronunciada entre 2016 e 2020.

GRÁFICO 2
Investimento externo: acumulado de doze meses (1995-2021)
(Em US\$ bilhões)

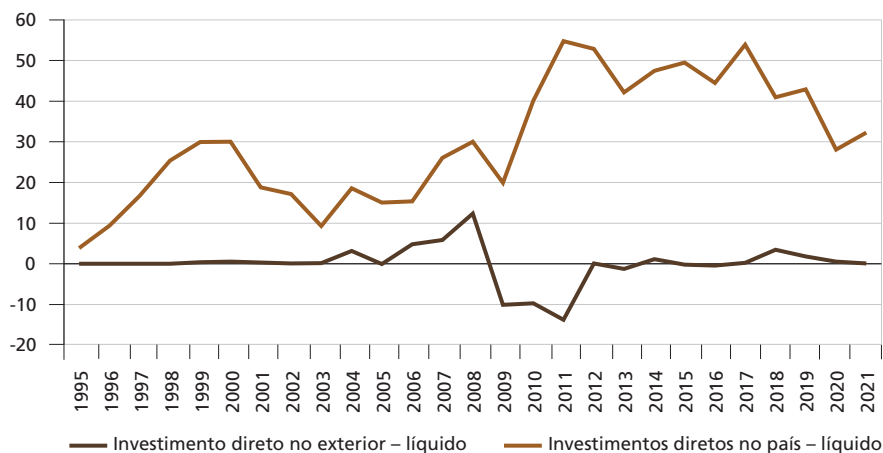


Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

Já os investimentos diretos brasileiros no exterior passaram a ter valores mais significativos apenas a partir de 2006, e com pronunciadas flutuações (gráfico 3).

O ponto máximo foi em 2008, no montante de US\$ 12 bilhões. A ele se seguiram três anos de valor líquido negativo, e desde 2012 o valor investido no exterior não supera os US\$ 3,5 bilhões, aproximadamente uma décima parte do influxo líquido de investimentos diretos.

GRÁFICO 3
Investimento externo (1995-2021)
(Em US\$ bilhões)



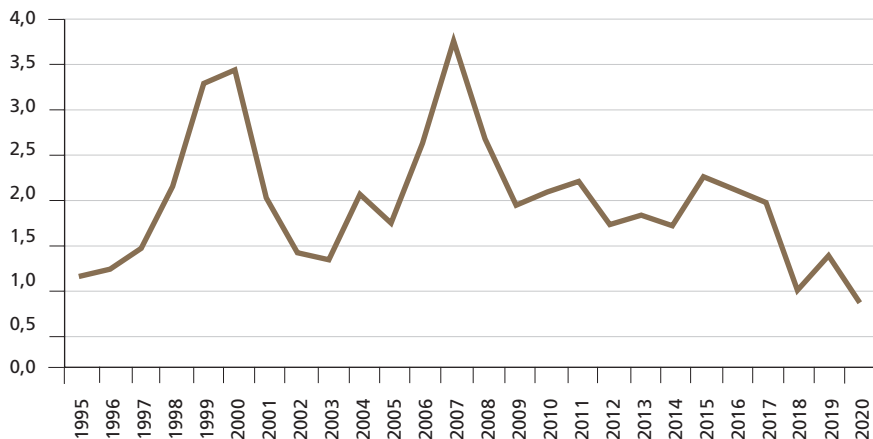
Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

A redução dos valores investidos no Brasil a partir de 2017 é resultado, em grande medida, da percepção dos investidores externos em relação à economia nacional, mas reflete, ao mesmo tempo, uma tendência geral de redução do ímpeto investidor em nível global. O gráfico 4 mostra que a crise financeira de 2008 foi um divisor de águas na relação entre o valor investido e o PIB do mundo como um todo.

Entre 2002 e 2007 o volume de investimento direto total praticamente triplicou em proporção do PIB global, atingindo um ponto máximo de quase 4%. Chame-se isso de globalização, ou qualquer outro nome. Desde então, no entanto, tem havido redução sistemática dessa proporção, chegando em 2020, ano da pandemia, a menos de 1% do PIB global.

O desafio – para as autoridades econômicas de cada país – é procurar contribuir para aumentar a participação de sua economia nesse fluxo. Nos períodos de expansão de liquidez se supõe que o esforço demandado na disputa com outros países por recursos ou com investidores mais avessos a riscos deva ser menor. Em momentos de retração do ritmo de atividade econômica geral a atração de recursos dependerá da disponibilidade de liquidez e das expectativas dos investidores em relação à economia nacional.

GRÁFICO 4
IED/PIB global (1995-2020)
(Em %)



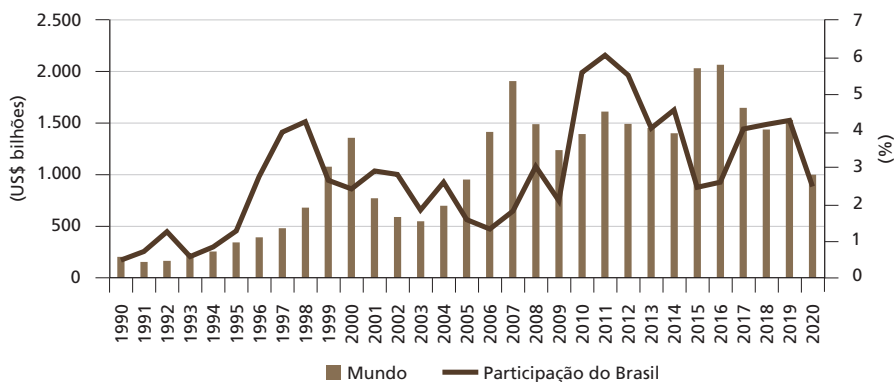
Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD); WDI/World Bank. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf.

O gráfico 5 considera a participação dos valores correspondentes aos investimentos diretos no Brasil no valor investido no mundo como um todo (*outflows*), computados como participação no capital, exceto reinvestimento de lucros, em termos líquidos, e compara com a evolução do investimento global. O movimento das duas curvas sugere que a economia brasileira não sustenta sua participação nos momentos de maior atividade investidora em nível global, como mostrado nos períodos 1999-2000, 2003-2007 e 2015-2017. Ao aumento dos valores investidos em nível global corresponde, de fato, uma retração da participação brasileira nesses fluxos. A recíproca é verdadeira: os maiores aumentos da participação brasileira têm lugar quando há redução do volume global de investimentos, a exemplo de 2006-2009 e 2018-2019.

Há ao menos duas explicações para essa falta de sincronia nos momentos de auge. A primeira tem a ver com o fato de que quando o mercado está aquecido ocorrem expressivas aquisições de empresas, e aquelas de maior valor estão concentradas nas economias mais ricas. A segunda é que poderia ser um reflexo de um eventual menor dinamismo da estrutura de atração de recursos externos.

A entrada líquida de recursos como IED pode ser de tipos variados: para instalação, ampliação ou modernização de plantas produtivas, para aquisição de plantas produtivas já existentes, pelo influxo de novos recursos ou pelo reinvestimento dos lucros obtidos em operações de unidades operando no país. Além disso, podem ser fluxos de recursos entre empresas distintas ou entre unidades de mesmas empresas, operando em países distintos.

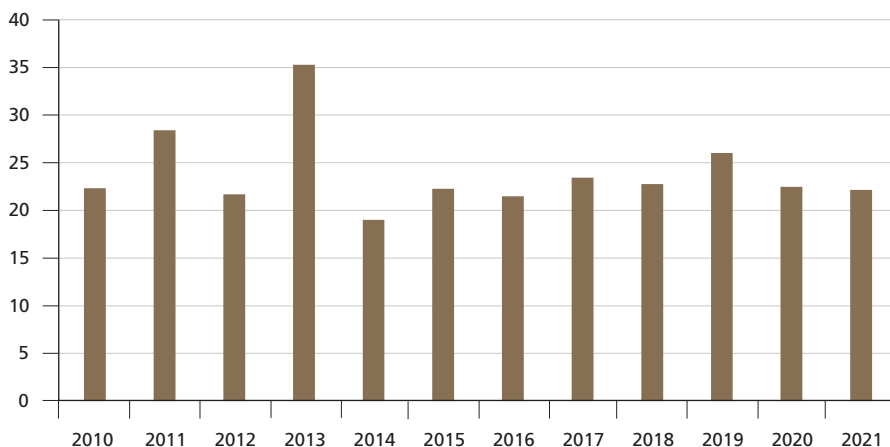
GRÁFICO 5
IED global e participação do Brasil (1990-2020)



Fonte: UNCTAD; BCB. Disponível em: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740> e <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

O gráfico 6 mostra que as transações (aumento do passivo) entre empresas de mesmo grupo, as chamadas transações intercompanhias, que são investimentos de matrizes no exterior em filiais no Brasil, têm se mantido relativamente constantes desde 2015, da ordem de US\$ 20 bilhões, US\$ 25 bilhões, e é notável que os valores tenham se mantido, mesmo nos últimos dois anos, afetados por restrições sanitárias. Essas operações chegaram a representar 80% do total de investimento direto em 2013 e novamente em 2020.

GRÁFICO 6
Investimento intercompanhias (2010-2021)
(US\$ bilhões)

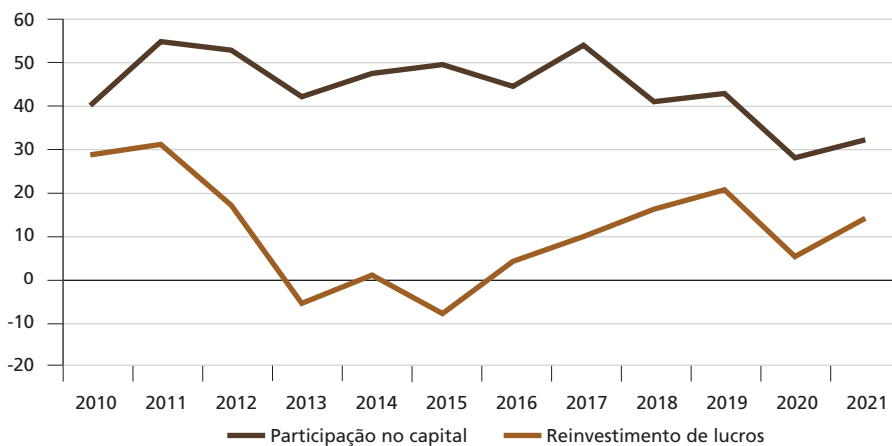


Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

Os investimentos externos podem ocorrer pela entrada de recursos do exterior ou pelo uso, pelas empresas já em operação no país, dos recursos gerados por suas operações. Isso ocorre quando parte dos lucros auferidos é usada para, por exemplo, ampliar a capacidade produtiva de algumas unidades da empresa, melhorar a competitividade ou mesmo para aquisição de outras empresas. São os reinvestimentos dos lucros.

Por muitos anos, os reinvestimentos de lucros estiveram fora dos registros da autoridade monetária brasileira, mas desempenharam papel importante, tanto no início quanto no final da década passada, como fonte de recursos para os investimentos externos. De acordo com o que se poderia esperar, nos anos de crise econômico-política, entre 2013 e 2015, o valor reinvestido foi negativo ou mínimo, com recuperação a partir de 2016 (gráfico 7). À diferença das transações inter-companhias, claramente, os reinvestimentos foram afetados pelo período mais restritivo da pandemia, recuperando-se no último ano. Essa modalidade representou significativos 44% do total de IED em 2021. É certamente um componente do investimento direto mais volátil que a participação no capital.

GRÁFICO 7
Componente do investimento externo (2010-2021)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

Por último, cabe referência aos empréstimos externos. São parte da rubrica outros investimentos da conta financeira do balanço de pagamentos, portanto não computados como parte dos investimentos diretos. No entanto, como são predominantemente transações de créditos entre empresas do mesmo grupo econômico,⁶

6. Outros mecanismos são créditos comerciais, títulos e outros instrumentos financeiros.

e frequentemente para provisão de capital de giro em conjuntura de menor dinamismo da economia, é razoável inferir que ao menos parte desses recursos acabe se convertendo em participação no capital. Em alguns anos, como em 2015, 2018 e 2019, representaram valores próximos aos aportes de capital, chegando a superar essa modalidade nos últimos dois anos.

A identificação da origem dos recursos investidos é menos imediata. As estatísticas oficiais computam os recursos a partir dos registros de remessa ao país. Isso faz com que os investimentos daquelas empresas que se utilizam de condições favoráveis em alguns países – como os paraísos fiscais, mas não apenas esses – sejam registrados como provenientes de determinados países, quando é sabido que as empresas investidoras têm matrizes em outros países.

O BCB informa os fluxos por país, considerando a origem direta. Em alguns casos as discrepâncias são notáveis (tabela 1).

TABELA 1
Países de origem dos investimentos diretos (acumulado 2010-2021)
(Em %)

País	Participação no período
Alemanha	3,31
Austrália	0,48
Áustria	0,27
Bélgica	0,73
Bermudas	0,70
Canadá	0,64
Chile	0,54
China	0,61
Coreia do Sul	0,71
Espanha	6,82
Estados Unidos	17,13
França	0,09
Hong Kong	0,56
Ilhas Cayman	1,94
Ilhas Virgens Britânicas	0,57
Itália	1,07
Japão	0,17
Luxemburgo	9,25
México	0,61
Noruega	0,74
Países Baixos	18,11
Portugal	0,52
Reino Unido	0,28
Suécia	0,65
Suíça	0,52

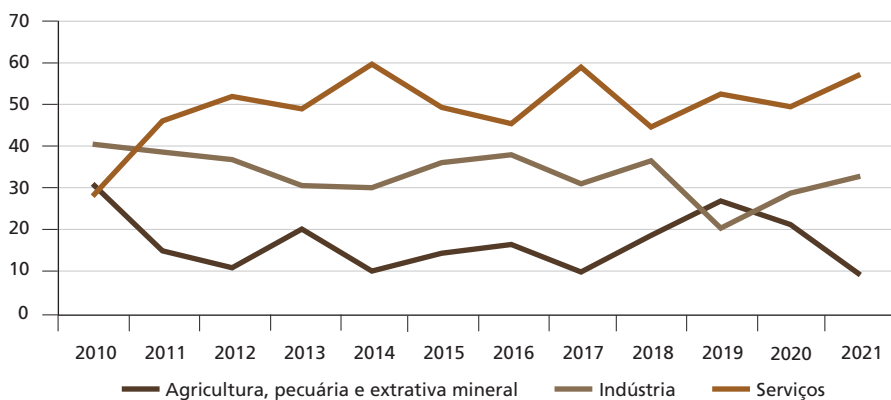
Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

Segundo os registros oficiais, quatro países – Estados Unidos, Luxemburgo, Espanha e Países Baixos – foram origem de mais da metade dos investimentos diretos ingressados no Brasil no período 2010-2021. Chama atenção nessa lista, em primeiro lugar, a presença de países com tratamento fiscal diferenciado, como as Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e Luxemburgo. São indicativos da existência de “triangulação” nos fluxos de recursos com destino ao Brasil.

Outro dado notável é que, segundo os dados oficiais, a China teria investido no Brasil nessa década um montante de apenas US\$ 3,8 bilhões, quando há diversas estimativas, como por parte do Conselho Empresarial Brasil-China, que indicam valores de várias dezenas de bilhões de dólares.⁷ Parte da explicação está associada, uma vez mais, à canalização de recursos a serem investidos através de países com tratamento fiscal diferenciado.

A informação adicional relevante é a distribuição dos investimentos diretos por setor de destino desses recursos.

GRÁFICO 8
IED por setores (2010-2021)
(Em %)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

A composição setorial dos investimentos diretos no país manteve-se razoavelmente constante nos últimos dez anos (gráfico 8), com preponderância (49% em média) dos investimentos no setor de serviços, seguidos pelos investimentos no setor industrial. Chama atenção ainda a redução, nos últimos dois anos, dos investimentos em agricultura, pecuária e extrativa mineral, reflexo da redução dos investimentos no setor de petróleo e gás natural e na indústria extrativa mineral.

7. Ver, a respeito, CEBC (2021).

É preocupante, do ponto de vista de projeção a médio prazo do balanço de pagamentos, que a maior parte dos investimentos seja destinada ao setor de serviços, que no caso do Brasil é um gerador muito limitado de divisas, algo importante para viabilizar as previsíveis remessas de resultados das empresas para o exterior.

Ao se detalhar a composição em subsetores (tabela 2), fica clara a grande concentração desses fluxos.

TABELA 2
Investimentos externos por setores (2010-2021)
(Em %)

Agricultura, pecuária e extrativa mineral	
Extração de petróleo e gás natural	60
Extração de minerais metálicos	21
Outros	19
Indústria	
Produtos alimentícios	12
Produtos químicos	13
Metalurgia	14
Veículos automotores, reboques e carrocerias	17
Outros	44
Serviços	
Eletricidade, gás e outras utilidades	13
Comércio, exceto veículos	18
Serviços financeiros e atividades auxiliares	11
Telecomunicações	7
Atividades imobiliárias	7
Outros	44

Fonte: BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>.

No conjunto de agricultura, pecuária e extrativa mineral, em vista dos valores unitários dos projetos nesses setores, não surpreende que mais de 80% dos valores tenham sido destinados à indústria de petróleo e gás e à mineração.

Na indústria, quatro setores absorveram 56% do investimento externo direto na década: produtos alimentícios, produtos químicos, metalurgia e automóveis. Nos quatro casos, indústrias com alto grau de concentração oligopolística no mercado internacional, o que talvez explique em parte os valores de transações de matrizes a filiais em operação no Brasil.

Em serviços, 56% dos investimentos foram destinados a cinco setores: eletricidade, gás e outras utilidades, comércio, serviços financeiros, telecomunicações e atividades imobiliárias.

Essas participações dos investimentos diretos em alguns subsetores específicos de serviços e indústria pareceriam ser indicativas de um padrão de atração de capital que poderia, em princípio, contribuir para a alteração da estrutura de vantagens comparativas na direção de maior sofisticação produtiva: o aumento dos investimentos na indústria química, material de transporte e serviços de tecnologia da informação deveria – caso não se trate apenas de aquisição de plantas já existentes, ou se estiver vinculado à modernização de plantas produtivas existentes – contribuir para melhorar o nível de competitividade da estrutura produtiva.

Essa é uma discussão que transcende os propósitos deste capítulo. Basta o registro de que os ganhos em sofisticação produtiva estão associados a novas plantas, à modernização de plantas existentes, a atividades de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, à absorção de progresso técnico e diversas outras dimensões.⁸ Os dados da composição de exportações industriais brasileiras, por exemplo, sugerem que ainda há muito a ser feito nesse sentido.

Esses dados trazem à consideração o tema da composição dos fluxos de investimento em comparação com as supostas vantagens comparativas da economia brasileira. Não é o caso de entrar em maiores detalhes aqui, e o debate a respeito envolve diferenças nas percepções em horizontes de análise a curto e longo prazos, além de diversos outros elementos.

Na próxima seção discutem-se algumas dimensões menos consideradas no debate sobre atração de investimentos.

3 ALGUNS TEMAS ASSOCIADOS À ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

3.1 As peculiaridades dos investimentos de tipo *brownfield*

Quando se pensa em investimentos externos a primeira imagem é de novas plantas produtivas, com geração de postos de trabalho e muito provavelmente empregando técnicas produtivas modernas. Essa é, de fato, a perspectiva associada aos investimentos chamados de tipo *greenfield*, isto é, novas unidades produtivas partindo do zero.

Ocorre, no entanto, que – ao menos no Brasil – a maior parte dos investimentos externos tem lugar por meio da aquisição ou associação com empresas já operantes. De fato, entre 2012 e 2020, esse tipo de operação representou não menos que 72% do ingresso de IEDs, com mais de 40 mil operações.

8. Em trabalho recente, Vaz e Sabino (2022) analisam os efeitos dos investimentos associados à aquisição de empresas já em operação no país e encontram diferenças importantes entre empresas grandes e de porte médio no que se refere a geração de emprego, pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, inovação e desempenho exportador.

Se a maior parte dos investimentos externos não é criação de novas unidades, mas aquisição ou associação a empresas já em operação, torna-se premente procurar identificar os impactos desses fluxos sobre a economia nacional. Se é claro que os investimentos de tipo *greenfield* implicam, quase que por definição, impactos positivos – a menos de casos extremos que envolvam deterioração ambiental ou outras externalidades negativas –, no caso dos investimentos de tipo *brownfield* é menos claro se o impacto é realmente positivo no geral, o que é uma questão central para a política de atração de investimentos externos.

Vaz e Sabino (2002) contribuem para o entendimento desses resultados a partir de pesquisa inédita e bastante abrangente sobre o caso brasileiro. Trabalhando com dados primários do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), que é gerenciado pelo Ministério do Trabalho, microdados de investimento externo do BCB, dados do Sistema de Comércio Exterior (Siscomex) e dados de sócios de empresas, fornecidos pela Receita Federal, os autores selecionaram as empresas com um ano ou mais de funcionamento e que há pelo menos dois anos não fizeram registro de investimento externo no BCB. Entre 2012 e 2020 quase dois terços das empresas que receberam investimento externo direto já funcionavam há pelo menos um ano.

Um resultado claro dessa pesquisa é que há efeitos distintos sobre as empresas, dependendo do seu tamanho.

No caso das grandes empresas há registro de redução do número de pessoal, sem maiores alterações no nível de remuneração média, com demissão, sobretudo, de funcionários sem ensino superior, redução de quadros envolvidos com atividades de pesquisa e desenvolvimento de produtos, sem efeitos significativos sobre a propensão a exportar.

Os efeitos sobre as empresas pequenas são opostos: há impacto positivo sobre seu crescimento e sobre o nível de remuneração média, aumento da proporção de funcionários com ensino superior, investimento em inovação, aumento da probabilidade de exportar e aumento nas contratações de trabalhadores sem ensino superior.

Uma explicação possível é que o investidor externo que adquire empresa de grande porte provavelmente procurará ajustar a estrutura para reduzir custos, e a variação nos processos produtivos não é substantiva. No caso de empresas pequenas o investidor externo procurará aumentar sua participação no mercado, expandindo atividades menos sofisticadas, como vendas, ao mesmo tempo que procurará aumentar o grau de sofisticação da produção. São hipóteses. Esse trabalho pioneiro abre uma avenida de possibilidades para estudos posteriores.

O ponto importante a ressaltar é que o que acontece nas grandes empresas tem impacto pronunciado na economia como um todo. E os sinais detectados na

pesquisa não parecem alvissareiros, sugerindo efeito não positivo, como seria de se esperar, sobre o mercado de trabalho, o comércio externo e os esforços de inovação.

São indicações de efeitos que ressaltam a importância de se contar com mecanismos de monitoramento dos investimentos externos.

3.2 As agências de monitoramento de investimentos externos

A atração de investimentos externos é, como dito no início deste texto, um objetivo explícito em diversas economias, pelos esperados efeitos positivos. No entanto, essa receptividade nem sempre é isenta de considerações. Argumentos que vão desde questões de segurança nacional – e justificam a não autorização para a presença de investidores externos em setores considerados sensíveis, definidos segundo algum critério – à proteção de setores específicos, como os de alta tecnologia, ou mesmo retaliação a outros países, têm levado de forma crescente, em diversos países, à criação ou intensificação da ação de instâncias governamentais para o monitoramento dos fluxos de investimentos externos, frequentemente com poder de negar o acesso a certos setores.

Em 2021, não menos que 63% dos fluxos globais de investimento direto estiveram sujeitos a monitoramento, comparados com os 52% no ano anterior. Além da conhecida posição de parte dos Estados Unidos, que aumentou a rigidez de critérios recentemente, também a União Europeia, em 2020, convocou os países-membros para criarem ou intensificarem o uso de mecanismos de monitoramento de investimentos externos.⁹

Não existe hoje no Brasil institucionalidade que permita orientar os fluxos de investimento na direção de setores selecionados,¹⁰ como em alguns países, a exemplo dos Estados Unidos, Alemanha, Japão, Canadá, Austrália, Espanha e outros. Nesses países existem mecanismos com poder de impedir investimentos externos em certos setores, como tem sido registrado no noticiário recente.¹¹ É discutível se seria recomendável a criação de tal aparato institucional, uma vez que abre margem para discricionariedade política, muitas vezes em sacrifício do lado técnico, mas é fato que a crescente adoção desse tipo de enfoque por parte de diversos países torna no mínimo relevante a discussão a respeito.

Caso haja decisão política nesse sentido, contudo, em lugar de se criar uma nova instituição, com tudo o que isso representa em termos de cargos, custos e

9. Dados da revista *The Economist* de 14-23 janeiro de 2023.

10. A única instituição com influência nesse sentido é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), do Ministério da Justiça. Após apreciação de um projeto de investimento o órgão pode determinar seu cancelamento, mas apenas na medida em que a operação afete o grau de concorrência no mercado brasileiro.

11. Sobre esse tema, o Ipea tem comissionado projeto que analisou as características dos sistemas de monitoramento dos investimentos externos em quatorze países e na União Europeia, apresentando proposta para o Brasil (Sanchez-Badin *et al.*, 2022).

atribuições, talvez faça mais sentido pensar em alguma variante de comitê interministerial, a exemplo do existente em outros países. Como, de acordo com norma da OCDE, as decisões referentes a fluxos de investimentos externos devem ser tomadas no mais alto nível da administração, seria o caso talvez de se pensar num fórum de ministros, que passaria a ser o principal sinalizador das características da política nacional em relação a investimentos externos.

O fato é que no Brasil não existe esse recurso. A alocação setorial cabe aos investidores, e ela é uma função direta de atributos como estabilidade macroeconômica, estabilidade jurídica e política, tamanho de mercado, existência de acordos que permitam acesso preferencial em terceiros mercados, entre diversos outros elementos determinantes.

Os graus de liberdade da política de incentivo ao investimento externo em geral são, portanto, relativos mais ao volume do que à composição setorial, com as óbvias exceções dos grandes projetos de infraestrutura que são objeto de licitação. Isso não significa, contudo, que os esforços por parte das autoridades de governo para estimular os investimentos por meio de incentivos fiscais, observados os limites definidos por acordos multilaterais, como as condições acordadas no âmbito da OMC e outros, sejam inúteis. A facilitação dos processos burocráticos com que se deparam os investidores certamente constitui atrativo expressivo.

Com essa perspectiva, têm sido adotados pelo governo alguns instrumentos que contribuem para facilitar os processos de investimento, a exemplo da atuação do *ombudsman* de investimentos externos e medidas simplificadores de procedimentos burocráticos.

3.3 A facilitação de investimentos

No caso do Brasil, talvez não seja factível enumerar todas as iniciativas que compreendem acordos de facilitação de investimentos,¹² divulgação sistemática de projetos considerados prioritários, realização de feiras de negócios, palestras para grupos de empresários, entre diversas outras atividades, realizadas por uma variedade de agências de governo.

Tampouco existe no Brasil uma instituição governamental que isoladamente seja responsável pelas medidas relevantes para atrair recursos. Isso é atributo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), da Câmara de Comércio Exterior (Camex), de áreas do Ministério das Relações Exteriores, de áreas do Ministério da Fazenda, de ministérios setoriais, do BCB e de agências reguladoras. A lista abrange ainda outras instituições públicas de âmbito setorial.

12. O capítulo 6 deste livro discute as diferenças entre acordos de facilitação de investimentos e acordos de proteção de investimentos.

Desse modo, assegurar a operação convergente dessas diversas agências poderia passar a ser objeto de política.

O Brasil tem adotado e defendido em diversos foros internacionais o modelo de acordos de facilitação de investimentos, que difere dos mais difundidos acordos de proteção de investimentos, em diversas características. Uma delas, relevante para este argumento, é a criação de um mecanismo para apoiar os potenciais investidores – não residentes que queiram investir no Brasil e brasileiros que pretendam investir no exterior –,¹³ a fim de esclarecer questões pontuais e contribuir para agilizar procedimentos no âmbito da administração federal.

Com esse objetivo, foi criada a estrutura do *ombudsman* para investimentos diretos, na secretaria-executiva da Camex. Para haver capacidade de resposta às demandas, essa ferramenta de política conta com o apoio de uma rede de pontos focais composta por dezenas de órgãos de governo, entre ministérios e agências reguladoras setoriais, além de pontos focais nas diversas Unidades da Federação (UFs).

Trata-se de “janela única” no sentido estrito de facilitar aos investidores o acesso a informações genéricas – por exemplo, consultas sobre a legislação relativa a determinado setor ou alguma atividade específica –, assim como questões pontuais que envolvam agências de governo, na solução de problemas que estejam afetando os investimentos de alguma empresa.

Há uma clara “curva de aprendizado”. A estrutura amplamente reconhecida como o *ombudsman* mais eficiente é a da Coreia do Sul, que, no seu início, na década de 1990, era capaz de resolver a quarta parte das consultas/problemas apresentados. Há anos, contudo, esse percentual supera os 90%, indicando claramente que existe um processo de ajuste e aprendizagem.

A atuação do *ombudsman* é complementar aos trabalhos desenvolvidos pela Apex. Enquanto o primeiro está focado no atendimento a consultas e na solução de problemas pontuais específicos, a segunda tem por mandato todas as demais atividades relacionadas com a promoção e o apoio a investidores.

O papel do *ombudsman* vai, de fato, um pouco além desses atributos. Deve funcionar também como fonte de divulgação dos projetos priorizados pelas diversas agências do governo federal, assim como dos Estados.

A dimensão mais conhecida dos *ombudsmans* em diversos países é atrair investimentos, mas há outra função menos considerada: ajudar as empresas já em operação no mercado nacional a superar obstáculos junto a agências de governo,

13. Essa última dimensão é discutida em Garcia e Torres (2021).

que possam estar afetando as decisões de reinvestimento no país.¹⁴ No caso da economia brasileira, uma vez que a maior parte das empresas transnacionais já opera aqui, essa é uma dimensão que ganha destaque, com efeitos possíveis sobre os investimentos intercompanhia.

Existe evidência empírica¹⁵ que confirma que uma ferramenta importante no processo de atração de investimentos externos é facilitar o acesso à informação, o que reduz custos. Nesse sentido, o *ombudsman* é certamente um passo importante para sanar dúvidas e encaminhar pleitos específicos às agências de governo envolvidas com o tema.

Em diversos países a existência de mecanismos desse tipo tem comprovadamente facilitado a atratividade para novos investidores, assim como contribuído para reter investimentos externos. No caso da economia brasileira, a maior parte das empresas multinacionais já opera aqui. Trata-se, portanto, de facilitar a vinda de novos investidores e – sobretudo – de contribuir para remover eventuais obstáculos para o reinvestimento por parte das empresas que já operam nesse mercado. Facilitar o encaminhamento de processos no âmbito do setor público e eventuais ajustes na legislação podem fazer diferença nos processos decisórios das empresas.

Além disso, o *ombudsman* pode atuar como um “sensor de mercado” caso forneça de modo sistemático a instâncias superiores informes sobre eventuais questões de solução complexa ou temas que se apresentem com alguma recorrência, o que pode vir a motivar alterações na legislação ou nas práticas adotadas no país.

Esse é um instrumento de política importante na atração de investidores, e sua existência certamente deveria ser enfatizada nos discursos oficiais sobre investimentos externos. Mas há outra dimensão, menos conhecida e que também deveria fazer parte da sinalização oficial aos investidores.

3.4 A importância da responsabilidade social das empresas¹⁶

Não deveria ser uma condição suficiente o empenho em atrair recursos externos. As preocupações com os impactos sociais e ambientais dos investimentos têm levado várias grandes empresas a adotarem estratégias de investimento que levem em consideração as dimensões de governança ambiental, social e corporativa. Esse conjunto é conhecido por *environmental, social and corporate governance* (ESG).

14. Uma revisão comentada das experiências de diversos países com agências que desenvolvem esse papel de apoio a exportadores externos é apresentada em Rossi (2021).

15. Ver, por exemplo, Banco Mundial (2018). Não basta um país atrair investimento; é preciso ter habilidade para reter e sofisticar os fluxos privados, de modo a conseguir crescimento inclusivo e sustentável.

16. Esse tema é igualmente retomado no capítulo 6, no âmbito da discussão sobre acordos de investimentos.

Trata-se de considerar a contribuição de cada empresa para objetivos sociais, sem descuidar da remuneração aos sócios.¹⁷

A dimensão social está relacionada ao respeito aos direitos humanos e às leis trabalhistas, à diversidade de equipe, à segurança no trabalho, à privacidade, ao envolvimento com a comunidade e outros aspectos. A dimensão ambiental tem a ver com a redução da emissão de carbono, a poluição da água e do ar, o desmatamento e a gestão de resíduos, entre outras questões. A governança corporativa está relacionada à conduta na administração da empresa, aos critérios de composição do conselho, às práticas anticorrupção etc.

Tendo em vista a importância crescente para o setor empresarial de adotar conduta socialmente responsável, e considerando os crescentes compromissos assumidos pelo país em suas negociações internacionais, torna-se crucial assegurar que as grandes empresas em operação aqui tenham responsabilidade social. Essa ideia é frequentemente associada a iniciativas filantrópicas por parte das empresas, mas, de fato, o conceito vai além, ao enfatizar a adoção de práticas responsáveis nas operações correntes internas das empresas, assim como na demanda dessas empresas por responsabilidade social da parte dos parceiros de negócios e das cadeias de fornecedores.

A preocupação com o comportamento responsável de empresas multinacionais levou à edição, na OCDE, de um conjunto de diretrizes para conduta empresarial responsável de empresas multinacionais. O Brasil aderiu a essas diretrizes em 1997 e desde 2003 conta com mecanismos que assegurem seu cumprimento aqui, por meio do chamado Ponto de Contato Nacional (PCN), existente em aproximadamente cinquenta países.¹⁸

O compromisso assumido pelos países que acataram as diretrizes como norma de referência é triplo e compreende: a divulgação desses princípios de boas práticas universalmente aceitas; a atuação como mediador em casos de denúncia de descumprimento de alguma das diretrizes por parte de alguma empresa; e os esforços para internalizar na legislação nacional mecanismos para o cumprimento dessas diretrizes.

Do ponto de vista das empresas, poder divulgar suas iniciativas nessa direção passa a ser um forte argumento de venda de sua imagem.

Um governo compromissado com esse mecanismo procurará incorporá-lo em suas atividades, seja na relação com empresas públicas, seja com o setor privado. A inclusão dos ditames das diretrizes nos editais de licitação para grandes obras, assim como nos requisitos para a seleção de fornecedores de mercadorias e serviços para o setor público são exemplos claros disso.

17. Para uma discussão a respeito, ver Wünsch e Morosini (2021).

18. Ver Albres (2021).

Uma das ferramentas para a observância das diretrizes é atuar na mediação quando ocorre denúncia de descumprimento de alguma delas por parte de uma ou mais empresas. Como resultado da intermediação – havendo ou não acordo entre as partes – o PCN elabora o relatório reportando o caso e o resultado da mediação, que é enviado à OCDE e amplamente divulgado. Não há poder impositivo legal. As empresas envolvidas devem se preocupar com a imagem associada a seu nome, uma vez que a existência ou não de acordo é divulgada pela organização.

Não há uma definição precisa de empresa multinacional, para esses propósitos. De um modo geral, são classificadas como tais aquelas empresas com operações em mais de um país. O que significa que as grandes empresas brasileiras com atividades produtivas em outros países são igualmente objeto desse mecanismo.

A responsabilidade por eventuais violações das diretrizes não se resume às multinacionais. Entende-se que elas são responsáveis também pela observância desses princípios por parte de toda a cadeia de suprimento. A aquisição de matéria-prima ou insumos de empresas que comprovadamente tenham violado alguma das diretrizes é, desde que devidamente comprovada, argumento suficiente para dar início a um processo no âmbito do PCN e procurar viabilizar um acordo pelo qual a multinacional passe a adotar medidas que levem à observância desses princípios em toda a sua cadeia de fornecedores.

Da mesma forma que o *ombudsman*, o PCN pode igualmente apoiar a identificação de temas relevantes da política em relação aos investimentos externos, caso reporte de forma sistemática a instâncias superiores as questões específicas detetadas em sua operação, o que poderá resultar em alterações de normas e adoção de novas medidas de política.

Ao mesmo tempo em que se procura facilitar o processo para os investidores, reduzindo seu custo de acesso à informação, é dada sinalização de crescente interesse em que as empresas em operação no país incorporem em sua operação as práticas relativas a responsabilidade social.

Essa é uma dimensão importante, como refletido no comportamento de parcela crescente de consumidores internos e externos. O envolvimento do nome de alguma empresa com questões ambientais, trabalhistas, corrupção, práticas de conluio empresarial, informação deficiente dos produtos e serviços e outros elementos é um fator que tende a afastar diversos consumidores potenciais.

De modo semelhante, as empresas cujo nome está associado com algum tipo de conduta recriminável tendem a se distanciar dos investidores. Tão logo haja divulgação de algum problema desse tipo as ações das empresas envolvidas

tendem a perder preço. Gestores de fundos e de outras empresas que poderiam ser associadas procuram se afastar das empresas denunciadas.¹⁹

O atendimento das diretrizes é importante porque reflete novo enfoque na relação com o capital estrangeiro e com os investidores nacionais no exterior. Mas não apenas isso. As diretrizes da OCDE são o único conjunto multilateral de recomendações relativas ao comportamento das empresas multinacionais, e refletem uma visão de princípios universalmente aceita. Os países signatários se comprometem a fazer cumprir essas recomendações. O Brasil é um deles.

Além disso, não é demais enfatizar que a estrutura do PCN é a única atividade da OCDE existente hoje no Brasil. Na medida em que o processo de acesso do Brasil à condição de membro pleno da OCDE avance, as atenções para o desempenho dessa estrutura estarão naturalmente mais aguçadas.

O compromisso com as diretrizes da OCDE requer que o país signatário se comprometa a divulgá-las, montar estrutura para mediação, nos casos de alegações de descumprimento, assim como a incorporar as diretrizes em sua legislação e práticas administrativas. Nesse sentido, o PCN é ferramenta importante para alertar os empresários de que a observação desses princípios é não apenas um compromisso diplomático do país, mas – acima de tudo – uma condição importante para o desempenho das próprias empresas, uma vez que essa é uma condição requerida por parcela crescente de consumidores e de investidores.

Vem sendo frequente, no noticiário, a referência a algumas grandes empresas em operação no Brasil terem adotado estratégia de negócios compatível com a lógica ESG, e a própria divulgação disso tem se convertido em objeto de *marketing*. Certamente é uma boa notícia. A questão é que, tal como está hoje, esse movimento é espontâneo e resultado de decisões da parte dos agentes privados. Deveria, no entanto, ser parte da política oficial a promoção desse tipo de enfoque.

Esses instrumentos de política não alterarão, por si sós, a concentração setorial dos investimentos. Poderão certamente contribuir, no entanto, para elevar a atratividade do mercado brasileiro e estimular as empresas a adotarem práticas em linha com os princípios universalmente aceitos de conduta socialmente responsável, reduzindo a margem para barreiras aos produtos e serviços produzidos aqui, assim como para reações de repulsa por parte de consumidores e investidores.

Outro conjunto de considerações quanto à atração de investimentos externos deriva da própria estrutura federativa do país.

19. Embora não seja clara a efetividade dessas medidas sobre a atuação das empresas, como estimado, por exemplo, em Mueller e Roviello (2021).

3.5 Os efeitos da estrutura federativa

O empenho em atrair IED é motivado pelos efeitos positivos associados à entrada desses capitais. Além da óbvia contribuição ao saldo do balanço de pagamentos, é esperado que o IED facilite a adoção de novas tecnologias, ao mesmo tempo que deveria estimular a qualificação da mão de obra e contribuir para a elevação do nível salarial médio e a introdução de novas técnicas e práticas gerenciais.

O investimento externo complementa a disponibilidade de poupança na economia importadora de recursos, contribuindo para elevar a formação bruta de capital e, assim, tornar possível que a economia receptora dos recursos atinja uma taxa de crescimento da produção mais elevada do que teria sido possível apenas com recursos locais. Justifica-se, portanto, a existência de uma política de atração de investimentos externos ativa e consistente.

Como já enfatizado, a atração de capitais de médio/longo prazos depende de diversos fatores, tanto de caráter estrutural como conjuntural.

Os elementos determinantes do influxo de recursos são bastante variados, e é um desafio ordená-los conforme sua importância. O relevante é ter presente que esse fluxo é sensível às condições de cada momento.

A maior parte da influência sobre esses determinantes – tanto estruturais como os de cunho conjuntural – é do governo federal, a quem cabe adotar as medidas de estímulo à atividade produtiva em geral, determinar o grau de abertura da economia, promover a estabilidade político/institucional, divulgar os aspectos positivos de investir no país e assegurar boas relações diplomáticas com países de possível origem de recursos. Ocorre, no entanto, que, num país com as dimensões do Brasil, a opção federativa é uma necessidade. A estrutura brasileira permite aos estados e municípios tributar certas atividades, ao mesmo tempo que exige deles maior responsabilidade na provisão de alguns serviços. Há, portanto, autonomia de ação por parte das unidades subnacionais, o que se soma ao conjunto de elementos que podem afetar as decisões de investir.

Ressaltando o óbvio, não se investe na União. Se no agregado há interesse em atrair recursos, não há como desconsiderar que os projetos são implementados em locais selecionados de municípios específicos, em cada estado. Unidades administrativas concedem incentivos fiscais para atrair novos investimentos, que em alguns casos já haviam sido programados para ocorrer em outras localidades, mas são atraídos por políticas que implicam redução de custos.²⁰

20. Além disso, são frequentes os casos em que empresas atraídas por incentivos fiscais venham a ser instaladas sem que haja vantagens locais, o que as leva a pressionar por incentivos adicionais ou algum tipo alternativo de proteção contra a concorrência, afetando a produtividade geral da economia. Devo essa observação a André Pinelli.

O que é geralmente menos discutido é a relação entre as iniciativas de governos locais e suas implicações para a imagem externa do país e a consequente atratividade de recursos.

Uma administração local pode, por exemplo, incluir em sua agenda de políticas não aportar os recursos prometidos como parte da negociação para atrair uma empresa provedora de serviços públicos, por razões fiscais, ou mesmo decidir pelo cancelamento de uma concessão antes do término do prazo acordado, sem justificativa técnica/jurídica razoável.

Em qualquer desses casos, na hipótese de a empresa afetada ser estrangeira, o rebatimento é imediato sobre a imagem externa do país, no tocante à segurança jurídica/institucional. A menos que existam sólidas razões técnicas que comprovem o descumprimento de cláusulas contratuais por parte da empresa – com o que as autoridades federais poderão apresentar uma justificativa aos críticos externos –, a insegurança em relação a investir no país é inevitável.

Um Estado que adote medidas que violem o acordado inicialmente com uma empresa estrangeira naturalmente passará a ser visto com desconfiança por parte de outros investidores. Há um efeito multiplicador: como a imagem externa de segurança jurídica/institucional é do país como um todo, outras UFs podem se ver afetadas com a retração de investidores, e a economia se ressentir, com impacto negativo sobre suas contas externas.

A autonomia das unidades subnacionais deve ser preservada, como essência mesma da estrutura federativa. Como outras políticas, no entanto, a de atração de recursos externos deve compreender a consciência dos impactos importantes que ações individuais podem acarretar para o conjunto da economia.

A relação do governo federal com unidades subnacionais no tocante a objetivos macroeconômicos é algo que ainda demanda aperfeiçoamento. Haja vista a experiência com os ressarcimentos previstos na Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Tanto o desempenho exportador quanto a atração de investimentos externos são elementos de interesse geral. Cabe assegurar a consciência disso por parte dos administradores nas três instâncias de governo, União, estados e municípios, de modo que haja benefícios para todos.

As administrações de vários estados têm se mostrado bastante ativas, na atração de investimentos. No entanto, seu poder de influenciar positivamente o influxo de recursos pode se mostrar igualmente significativo se forem adotadas medidas na direção oposta. O desenho da política nacional de atração de investimentos deveria, portanto, não se limitar ao âmbito federal, mas assegurar também que as unidades subnacionais tenham presentes as consequências de suas atitudes em relação a investidores externos para o conjunto da economia.

Isso pode ser conseguido por meio de fóruns que reúnam de forma sistemática representantes dos três níveis de governo para tratar dessas questões.

A construção de um grau de coerência entre os níveis federal e subnacionais com relação à imagem do país e às estratégias de atração de investimentos externos deveria também considerar de modo claro a sinalização da importância do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, de demandar das empresas uma conduta socialmente responsável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia brasileira há tempos atrai um volume de recursos que só é superado pelos investimentos em pouquíssimas outras economias. Tem ficado sistematicamente entre os dez maiores destinos de investimentos diretos. O tamanho do mercado interno, a relativa estabilidade jurídica e política e os incentivos certamente são parte da explicação para esse desempenho. De fato, a economia brasileira desde pelo menos a década de 1950 se caracteriza por ser bem mais aberta ao influxo de capitais do que de mercadorias.

Em que pese esse desempenho, contudo, e independentemente do grau de internacionalização do parque produtivo nacional, ainda permanece uma dependência notável de investimentos que possam complementar a disponibilidade interna de recursos para financiar os projetos desejados. Isso implica desafios à política de atração desses investimentos.

Foi mostrado que nos momentos de auge dos investimentos globais o país não consegue acompanhar o ritmo, e sua participação nesses fluxos tende a se reduzir. De fato, os momentos de maior entrada de investimentos tem correspondido a momentos de retração na taxa de crescimento dos investimentos em nível global. Esse deveria ser um aspecto a ser considerado.

Outra questão a demandar maiores considerações no desenho da política de atração de investimentos é a evidência de que a maior parte das transações desse tipo são investimentos relacionados à aquisição ou associação com empresas já em operação há algum tempo no mercado brasileiro. O fato de os impactos sobre as grandes empresas não corresponderem às expectativas de efeitos positivos derivados do influxo de recursos externos é preocupante e demanda sua inclusão na agenda dos responsáveis pelo desenho da política de investimento externo.

A política de atração de investimentos deveria contar com a fácil identificação da agência pública responsável pelo apoio e pela formulação das políticas relativas ao setor. O país, por sua vez, deveria poder contar com instrumentos que estimulassem os fluxos de investimentos de modo a evitar elevar a presença estrangeira em setores considerados sensíveis. Deveria, ainda, haver fortalecimento e maior divulgação do mecanismo de *ombudsman*, ferramenta importante para apoio ao

investidor externo. O discurso oficial em relação à atração de investimentos também deveria sinalizar de forma explícita e inequívoca a importância de contar com conduta empresarial responsável. Por fim, deveria existir interação entre a política federal e as iniciativas em nível subnacional, de modo a evitar comprometimento da imagem externa do país, o que pode afetar a atração de novos investidores.

As indicações de iniciativas variadas da parte de umas quantas empresas em relação ao atendimento aos princípios ESG cria uma situação peculiar, em que o setor público parece ir a reboque de movimentos espontâneos, quando se esperaria que partisse dele a demanda por comportamento empresarial desejável.

Em resumo, a agenda para a montagem de uma política de atração de investimentos externos consistente em suas diversas dimensões e coerente com compromissos assumidos no exterior é variada e demanda proatividade. Aqui foram apresentados alguns dos temas que deveriam estar envolvidos no desenho de tal política. A esses se soma a questão dos acordos de investimento, tema do capítulo 6.

O TEMA DOS ACORDOS DE INVESTIMENTO¹

1 INTRODUÇÃO

A experiência traumática dos anos 1930 (tanto a Depressão quanto, sobretudo, os conflitos comerciais), associada à situação econômica imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, provocou o desejo de contar com normas universais de disciplina do comércio de mercadorias e dos fluxos de investimento. Esses dois temas fizeram parte da Carta de Havana, de 1948.

As condições políticas à época apenas permitiram que o comércio de mercadorias pudesse contar com um arranjo “provisório”, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), que durou algumas décadas, até 1994, quando foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O tema das condições para investimento se mostrou demasiadamente sensível. Arranjos bilaterais começaram a ser adotados apenas a partir de 1959, sobretudo devido à preocupação dos países de origem dos recursos em relação ao risco de desapropriação e estatização de empreendimentos. O modelo desses acordos foi alterado ao longo do tempo, mas os compromissos no nível multilateral permanecem uma agenda em aberto, em que pesem muitas tentativas em diversas organizações.

Este capítulo apresenta os principais pontos de discussão sobre o tema dos mecanismos de atração e facilitação dos investimentos estrangeiros diretos.

A maior parte das economias do planeta, senão todas, tem adotado postura simpática à atração de capitais externos, de um modo geral. Em alguns casos, incluem condicionalidades de concentração setorial e requisitos de desempenho, mas, *grosso modo*, não há registro significativo e generalizado de posturas negativas em relação a investidores externos. Isso traz à consideração o tema da efetiva contribuição do investimento externo para a economia hospedeira, assim como dos mecanismos mais eficazes para a sua atração.

Há controvérsia empírica quanto ao papel efetivamente desempenhado pela assinatura de acordos formais de estímulo aos investimentos que se baseiam na proteção aos capitais estrangeiros como forma de atração de recursos. Em particular,

1. Uma versão deste texto foi divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Texto para Discussão* (Baumann, 2020b).

parecia haver uma assimetria: a importância de tais acordos é distinta nos casos de economias avançadas ou com mercado interno de dimensões atraentes para investidores externos e nos casos de economias pequenas, que precisam demonstrar de forma explícita sua boa vontade com os potenciais investidores.

Nos últimos tempos, alguns países têm questionado o modelo tradicional de acordos de investimentos, principalmente por haver assimetrias entre os direitos e deveres assumidos pelos investidores estrangeiros e os Estados importadores de capital, assim como pelas críticas ao uso do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

Uma das dimensões em destaque na agenda de diversas agências multilaterais é, portanto, que tipo de condições deveria constar em acordos de facilitação de investimentos. Isto é, se for possível obter consenso em relação a uma estrutura ideal desse tipo de acordo, que seja aplicável a todos os países.

O capítulo apresenta breve digressão, na seção 2, sobre a relação entre investimento estrangeiro direto e sua contribuição ao crescimento da economia importadora de capital. Em seguida, a seção 3 mostra algumas evidências sobre a existência de acordos de investimento e seus possíveis efeitos sobre os influxos de investimento. A seção 4 situa o debate em curso sobre as questões que deveriam constar em acordos de investimento no nível bilateral, assim como os esforços para se adotarem critérios universais para o tratamento dessas questões. A seção 5 discute a dimensão – crescentemente considerada durante a pandemia de covid-19 – da responsabilidade social das empresas e sua inclusão nos acordos. E a seção 6 expõe o eventual interesse do Brasil em relação a esse debate.

2 INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E CRESCIMENTO

A evidência empírica indica que o investimento afeta o crescimento por meio de externalidades e efeitos sobre a produtividade. Desse modo, o tema dos efeitos dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs), assim como os determinantes de sua atração, tem importância específica.

Independentemente de justificativas teóricas, é fato que as diversas economias buscam atrair capitais externos, identificando neles potencial de contribuição positiva. Esse entendimento tem dado origem a uma literatura já razoavelmente diversificada, seja em termos de formulações teóricas, seja na verificação empírica dos diversos efeitos postulados pela teoria.

Os trabalhos empíricos seguem duas vertentes. No nível micro, são testadas hipóteses de maior competitividade em relação a firmas, frequentemente comparando subsidiárias de empresas transnacionais com empresas locais. Por sua vez,

o nível macro compreende estudos que comparam grupos de países durante certo período para identificar os elementos relevantes associados aos fluxos de IED.

Por exemplo, em sua resenha da literatura sobre o tema, frequentemente referida, Mello (1997) indica dois canais relevantes pelos quais o IED pode afetar o crescimento. Esse investimento facilita a adoção de novas tecnologias no processo produtivo, dado que as empresas transnacionais são as que adotam as tecnologias mais avançadas. Ao mesmo tempo, o IED estimula a transferência de conhecimento tanto em termos de qualificação da mão de obra quanto em relação à introdução de novas técnicas e práticas gerenciais.

Além desses efeitos positivos, poder-se-ia acrescentar que o IED complementa a disponibilidade de poupança na economia importadora de capital, viabilizando a formação bruta de capital; portanto, a taxa de crescimento da produção pode ser mais significativa do que teria sido possível apenas com recursos locais. O IED contribui para reduzir o hiato de recursos entre poupança disponível e taxa desejada de investimento.

No entanto, alguns trabalhos empíricos sugerem que esses efeitos positivos dependem das condições apresentadas pela economia hospedeira, e outros argumentam que não se encontra evidência de impacto significativo do IED sobre o investimento ou o crescimento.

A verificação empírica da relação entre IED e crescimento no nível agregado é desafiante do ponto de vista metodológico. A correlação entre países com maior influxo de capitais e maior taxa de crescimento do produto não elimina o problema da causalidade.

Como alerta Zhang (2001), se existe causalidade unidirecional do IED para o crescimento do produto, é reforçada a hipótese de que esse investimento não apenas contribui para aumentar a formação de capital e o emprego, mas também promove crescimento da renda na economia receptora. Se o processo ocorresse na direção inversa, isso significaria que o crescimento da economia receptora é um pré-requisito para a atração de recursos. Na hipótese de causalidade bidirecional, o IED e o crescimento da economia teriam uma relação causal de reforço mútuo. Além disso, se o elemento determinante é o influxo de recursos, há que se explicitar os mecanismos de transmissão do impacto positivo.

Do ponto de vista dos elementos de política determinantes da atração de recursos externos, em geral os trabalhos empíricos enfatizam como características estruturais importantes do país receptor as seguintes: i) o grau de estabilidade política e de intervenção do governo na economia; ii) a existência de direitos de propriedade e legislação determinando os direitos das firmas estrangeiras; iii) o devido processo legal; iv) a previsibilidade jurídica; v) o sistema tributário e a transparência e simplicidade dos procedimentos burocráticos;

vi) o regime de comércio externo e a política cambial; vii) o grau de abertura da economia; viii) a adequação da infraestrutura; ix) a legislação de propriedade intelectual; x) a existência de incentivos fiscais e creditícios; e xi) a existência de capital humano qualificado.

Somam-se a esses elementos outros, conjunturais, que igualmente influenciam o volume e o tipo de IED, como o tamanho do mercado interno, as perspectivas de crescimento da economia, a existência de restrições no balanço de pagamentos, o ritmo de inflação e o grau de concorrência no mercado interno, determinando os custos e a rentabilidade das subsidiárias.

Difícilmente esses fatores podem ser empiricamente testados em conjunto, mas eles sobressaem na literatura como elementos que diferenciam a atratividade de recursos externos.

2.1 Alguns exemplos de trabalhos recentes

A seguir são apresentadas mensagens de diversos trabalhos empíricos sobre a relação entre investimento externo e crescimento. O objetivo é mostrar a variedade dos possíveis ângulos de análise e, ao mesmo tempo, a dificuldade de abranger todos os aspectos envolvidos.

Borensztein, Gregorio e Lee (1995) partem do pressuposto que o IED é um veículo importante para a transferência de tecnologia, já que as empresas transnacionais estão entre as mais avançadas tecnologicamente. Ao analisar os dados para 69 países no período de 1980 a 1989, afirmam que o efeito do IED sobre a produtividade será mais intenso na medida em que for mais elevado o estoque de capital humano qualificado do país receptor.

Além disso, propõem que esse investimento tenha o efeito de aumentar o investimento total na economia além da proporção 1:1, o que sugere a existência de predominância de efeitos complementares com empresas locais.

Zhang (2001) enfatiza outro aspecto. Ao analisar os casos de onze países em desenvolvimento no Leste Asiático e na América Latina, duas regiões que têm se destacado no período recente como destinos de investimento direto, o autor afirma que o efeito do IED sobre crescimento é mais nítido quando os países adotam uma política comercial externa mais liberal, melhoram a estrutura educacional, encorajam os fluxos de investimento externo para atividades orientadas para exportações e mantêm a estabilidade macroeconômica.

Em linha semelhante, Bengoa e Sanchez-Robles (2003) fazem uma análise em painel para dezoito países latino-americanos no período de 1970 a 1999 e alegam que a liberdade econômica é determinante para o influxo de IED. Basicamente confirmam os resultados anteriores, que indicam a importância de

contar com capital humano, estabilidade econômica e mercados liberados como condições para se beneficiar de fluxos de capital de longo prazo.

Hermes e Lensink (2003) agregam nova dimensão à análise. Seu argumento é que o desenvolvimento do sistema financeiro do país hospedeiro é uma condição importante para que o IED possa ter impacto positivo sobre o crescimento da economia. Um sistema financeiro desenvolvido contribui para o processo de difusão tecnológica associado ao influxo de recursos externos. Seu trabalho verifica essa hipótese para 67 países em desenvolvimento no período de 1970 a 1995 e indica evidências de que o sistema financeiro contribui para melhorar a capacidade de absorção do país em relação ao influxo de IED.

Outra dimensão de análise é explorada por Calderón, Loayza e Servén (2004). Houve grande aumento da participação das atividades de fusões e aquisições (F&A) nos fluxos de investimento direto desde o final da década de 1980, sobretudo na América Latina (em grande medida, associado a programas de privatização de empresas públicas), onde, em 2001 e 2002, essas atividades corresponderam a mais da metade do influxo de IED. Com base nessa constatação, os autores analisam os dados de 72 países (industrializados e em desenvolvimento) no período de 1987 a 2001.

Como resultado, indicam que, tanto nas economias industrializadas quanto nos países em desenvolvimento, ambos os tipos de IED precedem o crescimento econômico. Em todos os casos, os investimentos em F&A foram seguidos de investimentos de expansão da capacidade produtiva (*greenfield*). Um aumento de 1% em investimento em F&A eleva o investimento *greenfield* de 1,0% a 1,5%, sendo esse efeito mais significativo nas economias em desenvolvimento (Calderón, Loayza e Servén, 2004).

Em geral, os estudos no nível micro apontam que o IED não estimula o crescimento econômico, não encontrando efeitos significativos de propagação de estímulos entre empresas estrangeiras e empresas locais.

Carkovic e Levine (2005) procuram conciliar os enfoques nos níveis macro e de empresas, com dados para 72 países no período de 1960 a 1995. Esses autores afirmam que o componente exógeno do IED não exerce influência significativa sobre o crescimento econômico, não tendo impacto independente sobre o crescimento do produto.

Ao diferenciar os países por níveis de renda, enfatizando os efeitos de transmissão por meio do diferencial tecnológico associado à operação de subsidiárias de empresas transnacionais, Johnson (2006) estuda uma amostra de noventa países no período de 1980 a 2002. Nesse contexto, indica que o IED tem efeito significativo sobre o crescimento econômico dos países em

desenvolvimento via ganhos de produtividade, o que permite a essas economias elevarem sua taxa de crescimento de longo prazo, mas isso não é observado no caso das economias desenvolvidas.

Lee e Chang (2009) adotam linha semelhante à de Hermes e Lensink (2003) ao enfatizarem a importância do sistema financeiro do país hospedeiro: os benefícios do IED só podem acontecer quando o país tiver atingido certo nível de desenvolvimento financeiro. Isso se explica porque o sistema financeiro exerce as funções de: i) mobilizar poupança; ii) reduzir risco; iii) controlar certas atividades das empresas; iv) condicionar a atuação dos gerentes; e v) influenciar na alocação de recursos e facilitar o comércio de bens e serviços. Essas funções, se bem exercidas, têm o poder de influenciar o ritmo de crescimento da economia, por meio do seu efeito sobre o estoque de capital e da taxa de inovação tecnológica.

Ademais, Lee e Chang (2009) afirmam que a evidência de uma relação de curto prazo entre a ação do sistema financeiro, o IED e o crescimento econômico é fraca, mas indiscutível no longo prazo. Existe uma causalidade bidirecional entre o IED e os indicadores de desenvolvimento financeiro no longo prazo, indicativa da complementaridade entre essas variáveis.

Wijeweera, Villano e Dollery (2010) recuperam a perspectiva proposta em Borensztein, Gregorio e Lee (1995) ao enfatizarem a importância da disponibilidade de trabalho qualificado como condição básica para a economia conseguir maximizar os efeitos do IED sobre a taxa de crescimento de sua produção. Com base em dados de 45 países no período de 1997 a 2004, indicam que não apenas a disponibilidade de trabalho qualificado é determinante para os efeitos do IED sobre o crescimento da produção, mas também são importantes o grau de abertura da economia e a ausência de indicadores de corrupção.

Esse breve relato de exemplos de trabalhos empíricos é indicativo da complexidade do tema. Como já dito, se a concepção teórica dos vínculos entre IED e crescimento econômico é, por vezes, relativamente simples, sua constatação empírica é desafiadora.

Além das considerações já apresentadas, deve-se ressaltar que os trabalhos revisados desconsideram – ao fazerem análises comparativas de diversos países – um aspecto importante na avaliação do impacto do investimento direto sobre o crescimento econômico: a concentração setorial dos fluxos de IED, em termos do efeito multiplicador dos setores beneficiados com esses investimentos.

Segundo a resenha de Mello (1997), há trabalhos que levam em consideração o fato de o investimento ter lugar em setores com maior ou menor grau de abertura (relação exportações/venda), inclusive como *proxy* para vantagens comparativas.

Outros trabalhos consideram os investimentos em manufaturas *versus* investimentos em outros setores, igualmente introduzindo uma dimensão setorial. Contudo, ao menos nos textos pesquisados, não se encontram trabalhos empíricos comparativos que considerem o fator supramencionado.

A noção de encadeamentos produtivos “para diante” e “para trás” parece ser uma candidata natural para se isolar o impacto do fluxo de investimento direto sobre o ritmo de crescimento. A entrada de capitais externos em setor altamente dependente de insumos produzidos em outros setores certamente terá impacto diferenciado sobre o crescimento da produção agregada. Essa é uma dimensão que poderia ser incluída nas análises de dados em painel para diversos países, computando-se os índices de encadeamento setorial como uma das variáveis, com base nas matrizes de insumo-produto dos países considerados.

O debate sobre a relação entre IED e crescimento do produto transcende os objetivos deste capítulo. Esta seção é basicamente ilustrativa da complexidade do tema. No caso da economia brasileira, há mais estudos focados em identificar os elementos de atração dos investimentos externos do que na avaliação dos impactos dos fluxos de recursos.

De um modo geral, e diferentemente dos exercícios mencionados antes, os trabalhos que procuram investigar a contribuição dos investimentos estrangeiros para o crescimento da economia brasileira adotam focos mais localizados nos efeitos sobre a estrutura do setor industrial (Laplane e Sarti, 1997; Bonelli, 2015), no desempenho das exportações (Baumann, 2000), na geração/transmissão de tecnologia (Souza e Pinto, 2013; Chiarini, 2016) e outras dimensões pontuais.

Os empresários entrevistados nas diversas pesquisas, em geral, indicam que as mudanças na regulação e as privatizações não constituíram fatores de atração relevantes, embora a legislação setorial específica tenha sido avaliada como importante. O crescimento do mercado interno e a maior proximidade dos clientes são os principais determinantes da decisão de investir. Em outras palavras, o tema da relação entre IED e desempenho da economia brasileira permanece desafiante de novas contribuições.

O fato é que, como já referido, todas as economias procuram sinalizar de maneira favorável aos investidores externos e, assim, conseguir atraí-los. Um dos instrumentos adotados é a assinatura de acordos de proteção e, mais recentemente, o novo modelo de acordo de facilitação de investimentos (AFI), que ainda não foi objeto desse tipo de estudos.

3 OS ACORDOS DE PROTEÇÃO E O INFLUXO DE INVESTIMENTOS

Nas últimas décadas, o processo de globalização envolveu a redução de barreiras comerciais por parte de vários países. Incluiu, igualmente, a abertura das contas capital e financeira do balanço de pagamentos e maior disposição para atrair IEDs, como já mencionado.

Um subproduto desse movimento foi o aumento no número de acordos preferenciais, tanto para o comércio de mercadorias e (um pouco menos) de serviços quanto para os investimentos. Todavia, enquanto os acordos de preferências comerciais registrados formalmente na OMC são contados às centenas, os acordos bilaterais ou internacionais relativos a fluxos de investimento são milhares.² Além desses, há um número crescente de capítulos sobre investimentos que fazem parte de acordos de preferências comerciais.

Os primeiros acordos de proteção de investimento externo (tendo o primeiro deles ocorrido entre Paquistão e Alemanha, em 1959) envolviam economias desenvolvidas – até então, a fonte indiscutível de investimentos diretos – e, eventualmente, países em desenvolvimento. A novidade desde a década de 1990 é que economias em desenvolvimento também passaram a ser exportadoras expressivas de recursos, o que levou a incorporar novos condicionantes a esses acordos.

A percepção de incerteza com relação ao risco político no país importador de capital é uma das razões básicas para que um país firme acordo de investimento. Ademais, tem-se como ponto básico poder contar com a garantia de que as condições que motivaram a decisão de investir permaneçam as mesmas depois que o investimento for realizado.

De modo semelhante aos acordos de preferência comercial, uma condição essencial também nos acordos de investimento é a não discriminação de tratamento entre investidores nacionais e estrangeiros, assim como entre investidores de origens distintas.

Os investidores privados temem perder ativos físicos, ter prejuízos com violação de propriedade intelectual, sofrer dano na reputação da empresa ou outros tipos de problemas.

Como indicam Sachs e Sauvant (2009), os acordos bilaterais ocorrem entre dois Estados soberanos. Da perspectiva do país importador dos recursos, seu objetivo básico é atrair investimentos e obter as externalidades positivas desses investimentos em sua economia. Do ponto de vista do país exportador de capital, o propósito do acordo bilateral é proteger os investidores potenciais de instabilidade e riscos políticos, preservando suas empresas em sua atuação no país receptor de seus investimentos.

2. Segundo DIE (2019), desde a década de 1950 já foram firmados mais de 3,3 mil acordos.

Os direitos frequentemente especificados nos acordos de proteção compreendem a compensação imediata e adequada em caso de desapropriação, a isenção quanto à aplicação de medidas discriminatórias, a garantia de tratamento justo e equitativo, a garantia do tratamento com base na condição de “nação mais favorecida”, segundo o jargão da OMC, e a proteção aos investimentos. Acordos mais recentes incluem, além dessas condições, cláusulas limitantes dos graus de liberdade das políticas do país importador de capitais para lidar, por exemplo, com políticas públicas relacionadas a questões sanitárias, ambientais, direitos trabalhistas, acesso à informação, política cambial etc.

Os acordos de investimentos desempenham, nesse sentido, um papel fundamental ao sinalizarem um ambiente previsível e estável, uma vez que as condições explicitadas são acordadas no nível dos Estados envolvidos, que, por sua vez, asseguram o cumprimento do que foi acordado no nível internacional e assumem a responsabilidade em caso de violação dessas condições.

Essa redução do grau de incerteza deveria, em princípio, estimular os fluxos de investimento ao sinalizar seriedade de comprometimento por parte do país receptor. Desse modo, essa sinalização transcende o âmbito dos países signatários: uma vez que um determinado país firmou um número razoável de acordos, ele sinaliza aos demais países seu compromisso com as cláusulas universalmente aceitas e indica boa vontade em relação a investidores externos, o que – pelas mesmas razões – deveria ter efeito positivo também sobre os investimentos provenientes de terceiros países.

De uma ótica distinta, ao internalizar um conjunto de condições negociadas, o país hospedeiro pode se beneficiar ao ser induzido a aperfeiçoar sua própria legislação interna em relação a investimentos estrangeiros. Assim, é evidente que esse último argumento é utilizado com mais frequência em relação a economias menos desenvolvidas. Em boa parte delas, há imperfeições no funcionamento das instituições básicas. Contar com um acordo de investimento assegura ao potencial investidor alguns benefícios.

No modelo tradicional de proteção, a neutralidade no julgamento dos casos é associada, na maior parte, à submissão dos casos a painéis de arbitragem nos âmbitos do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID), do Banco Mundial, e da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL), ou à arbitragem de algum fórum específico, frequentemente um tribunal *ad hoc* acordado entre as partes signatárias. Isso significa a designação de uma terceira parte responsável pela arbitragem de controvérsias, com o que se elimina a participação dos processos legais e políticos no país hospedeiro dos investimentos, assegurando ao investidor o emprego de leis internacionais.

A convenção do ICSID prevê que tanto o governo do país receptor quanto os investidores podem iniciar processos de solução de controvérsias. No entanto, os acordos bilaterais de investimentos tipicamente estabelecem que essa é uma prerrogativa dos investidores. Esse tema da solução de controvérsias será tratado com mais detalhe na seção 4.

Aisbett, Busse e Nunnenkamp (2016) sintetizam essas posições com três enfoques: i) os acordos bilaterais são vistos como sinais aos investidores, tanto de países cossignatários quanto de terceiros países; ii) os acordos são vistos como vacinas à quebra de compromissos por parte do país receptor; e iii) os acordos são vistos como formas de seguros, uma vez que estabelecem critérios para pagamentos compensatórios por parte do país receptor.

Como já mencionado, os elementos que determinam os fluxos de IED compreendem questões estruturais, como o grau de qualificação da mão de obra, a qualidade da infraestrutura física, a estrutura do sistema de geração de tecnologia e a disponibilidade de recursos naturais. São também importantes as variáveis de mercado, como o tamanho do mercado interno, o ritmo de crescimento da economia, o nível de renda *per capita*, o grau de concentração da renda etc. Além dessas, são significativos os indicadores de eficiência, como o custo de acesso a insumos, os custos de transporte e comunicações, o número de acordos preferenciais firmados, entre outras.

Tudo considerado, é razoável esperar que dificilmente um único elemento – como os acordos de investimento – tenha poder suficiente para determinar de modo isolado o fluxo de investimentos.

Em que pesem essas considerações, e como mostrado na seção 2, a verificação empírica da relação entre influxo de investimento direto e crescimento da produção é desafiadora. O teste de que a existência de acordos de investimento influencia o volume de investimento talvez seja até mais complexo, dada a variedade de cláusulas e de condições nas economias receptoras. A seguir, são apresentados alguns exemplos.

Banga (2003) analisa os influxos de IED em quinze países em desenvolvimento do Sul, do Leste e do Sudeste da Ásia, nos períodos entre 1980 e 1981 e entre 1999 e 2000. A autora afirma que os acordos bilaterais de investimento têm impacto significativo sobre o fluxo de IED, principalmente nos casos de acordos com economias desenvolvidas, e não tanto nos casos de acordos com economias em desenvolvimento.³

Outro resultado interessante é que os investimentos provenientes de economias desenvolvidas são motivados pelas reduções de restrições, enquanto os investimentos originários de economias em desenvolvimento respondem a

3. Em Banga (2006), isso é reportado como a diferença de sensibilidade dos fluxos de investimento nos casos da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) – entre economias e desenvolvimento – e nos países da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – Apec).

incentivos fiscais e redução de tarifas à importação. Os fundamentos econômicos do país podem não ser suficientes para atrair IED; todavia, o papel das políticas governamentais (abertura comercial, incentivos, simplificação burocrática etc.) é determinante para a atração de recursos.

Uma explicação possível – não explorada no estudo de Banga (2003) – é que, no caso dos investidores de países desenvolvidos, a demanda por comprovação de estabilidade é mais nítida, enquanto, no caso dos acordos entre economias em desenvolvimento, talvez haja uma dimensão geopolítica mais presente.

Berger *et al.* (2010) criticam os estudos sobre os efeitos dos acordos de investimento, porque eles são tratados como algo homogêneo, apesar da diversidade de provisões, nos diversos casos. Assim, analisam o efeito dos mecanismos de solução de controvérsias sobre o IED, tanto nos acordos bilaterais quanto nos capítulos que tratam de investimento nos acordos de preferências comerciais. Os dados são de 28 países investidores e 83 países receptores, entre 1978 e 2004.

Ademais, Berger *et al.* (2010) argumentam que houve alterações significativas nas estruturas dos acordos ao longo do tempo. Por exemplo, os primeiros acordos bilaterais tinham claro foco nos riscos de desapropriação e critérios para indenização. Não contemplavam a possibilidade de solução de conflitos entre investidor e Estado hospedeiro, algo que se tornou comum a partir de meados da década de 1990. De modo semelhante, houve alterações na forma como os acordos estabelecem os compromissos para redução de restrições. Nesse contexto, alguns acordos, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta), vão além e incluem provisão relativa ao estabelecimento de tratamento nacional, restringindo a possibilidade de o governo hospedeiro discriminar em relação a investidores externos.

Como resultado do exercício, Berger *et al.* (2010) apontam que o IED reage positivamente apenas quando há regras liberais para admissão, nos acordos de preferência comercial. As provisões para solução de controvérsias têm efeito menor. No caso dos acordos bilaterais de investimento, os investidores tendem a reagir positivamente à simples existência de tais acordos.

Aisbett, Busse e Nunnenkamp (2016) adotam enfoque distinto dos estudos anteriores. Examinam, assim, o impacto dos processos levantados por investidores contra os países hospedeiros, por alegação de violações ao acordado (pedidos de compensação). A suspeita é que os mecanismos de solução de controvérsias tenham efeitos distintos sobre países parceiros em acordos bilaterais e terceiros países. Esses autores trabalham com dados de 39 países investidores e 83 países receptores, entre 1980 e 2010.

Os resultados dessa pesquisa indicam que os acordos bilaterais estimulam os fluxos de IED quando o país receptor não foi objeto de processo para arbitragem. Quando ocorrem tais processos, o fluxo de IED originário do país reclamante cai significativamente. Além disso, nesses casos, os acordos bilaterais deixam de ter efeito positivo sobre o fluxo de investimento. Isso indica que os custos de processos de solução de controvérsia não podem ser ignorados quando um país negocia um acordo bilateral. Sobretudo no caso de economias menores, deveria haver apoio técnico internacional para ajudar na definição das cláusulas crescentemente complexas encontradas nos acordos mais recentes.

A literatura sobre o tema tem diversos exercícios no nível nacional, por exemplo, Bhasin e Manocha (2016), que estudam o caso da Índia, com dados para o período de 2001 a 2012. Eles confirmam o efeito positivo dos acordos bilaterais sobre o influxo de IED, ao mesmo tempo que há indicações do efeito do tamanho do mercado interno e do processo de abertura comercial.

No caso do Brasil, infelizmente não é possível fazer essa avaliação empírica, porque existem em operação apenas três acordos de investimento, com México, Angola e com os parceiros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que não estão entre as principais fontes de investimentos diretos no país.

Quase de modo independente das considerações anteriores, UNCTAD (2009) assegura que as entrevistas feitas com empresários indicam que a existência de acordos de investimento é um elemento decisivo na decisão de investir em um determinado país.

Independentemente das dúvidas eventuais em relação ao impacto efetivo que os acordos de investimento possam ter sobre os fluxos de recursos, está em curso um debate intenso e variado sobre a forma e a substância mais adequadas que deveriam constar em tais acordos, em uma tentativa de se obter algo próximo a um regime universal a respeito. Tais questões serão discutidas na seção 4.

4 O DEBATE SOBRE ACORDOS DE INVESTIMENTO

O primeiro acordo bilateral de investimentos foi concluído entre o Paquistão e a Alemanha em 1959. Uma característica desse e dos acordos firmados nos anos seguintes é que estabelecem uma compensação a ser paga em caso de desapropriação, nacionalização ou medidas equivalentes. Frequentemente, há obrigação de que o país importador dos capitais proporcione tratamento justo e equitativo aos investidores estrangeiros, além de existir o compromisso de que o país receptor proporcione aos investidores tratamento não menos favorável que o dispensado a investidores de terceiros países.

Segundo Berger *et al.* (2010), os acordos bilaterais de investimento tradicionalmente focam na proteção ao investimento em lugar da liberalização do investimento. Essa é a razão por que esses acordos não asseguram acesso aos mercados dos países signatários.

Como já mencionado, os acordos de investimento não identificam uma instituição única para a solução de disputas, diferentemente dos acordos comerciais, que se referem à OMC. No caso de investimentos, as controvérsias podem ser resolvidas em mais de um fórum, dependendo do que tiver sido estabelecido nesses acordos, como o ICSID, a UNCITRAL, a Câmara de Comércio Internacional (International Chamber of Commerce – ICC) ou mesmo em tribunal *ad hoc*, constituído para os propósitos de um acordo específico.

As tentativas de se criar um fórum específico para a solução de controvérsias relativas a investimento são tão antigas quanto a Carta de Havana, de 1948, que incluía um conjunto de regras para investimento. Essa foi uma das partes mais controversas desse documento, que contribuiu para sua não adoção e a criação do acordo “temporário” GATT, para disciplinar o comércio de mercadorias apenas.

Nas décadas seguintes, tanto as Nações Unidas quanto a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) procuraram estabelecer regras multilaterais para disciplinar os fluxos de investimento. Entre 1995 e 1998, a OCDE tentou aprovar um Acordo Multilateral sobre Investimento (Multilateral Agreement on Investment – MAI), mas, em vista das reações de vários governos e representantes da sociedade civil – sobretudo em relação ao mecanismo de solução de controvérsias entre investidor e Estado –, o projeto acabou sendo abandonado.

A regulação dos investimentos também foi tentada no âmbito da OMC, na Conferência Ministerial de Singapura, em 1996. O debate durou muitos anos até que, em 2004, o conselho geral da instituição decidiu eliminar o tema das negociações da Rodada Doha.

A Apec adotou um plano de ação para facilitação de investimentos em 2008. O modelo brasileiro de acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI), por sua vez, foi elaborado em 2012 e aprovado pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia (Camex/ME) no ano seguinte.

Em 2016, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) lançou a primeira versão do seu Menu de Ação Global para a Facilitação de Investimento. Em julho desse mesmo ano, o Grupo dos 20 (G20), em uma reunião em Xangai, discutiu um conjunto de princípios gerais para políticas globais de investimento. No entanto, as negociações não prosseguiram, devido às resistências da Índia, da África do Sul e dos Estados Unidos. Com isso, o debate voltou à OMC.

Na reunião ministerial da OMC, em dezembro de 2017, alguns países de renda média⁴ apresentaram propostas sobre facilitação de investimentos. Um conjunto de setenta países (desenvolvidos e em desenvolvimento), representando 62% dos receptores de IED global, assinou um comunicado conjunto pedindo o início das discussões sobre o tema. No início de 2018, o Brasil circulou um texto propositivo para um possível acordo na OMC. As discussões sobre facilitação de investimento têm tido lugar desde março de 2018, no âmbito da organização, e, em dezembro de 2019, foi aprovado o início das negociações do AFI, a partir de março de 2020.

Os acordos bilaterais foram inicialmente concebidos como instrumentos para especificar as regras legais aplicáveis nos casos em que houvesse interferência ou desapropriação de investimentos no país receptor dos recursos. Isso fez com que diversos tribunais interpretassem tais acordos como um mecanismo de proteção ao investidor, com consequências para o exercício da soberania ou com a adoção de medidas desenvolvimentistas, de parte do Estado receptor.

A obrigação de “tratamento justo e equitativo” impõe ao Estado receptor: i) proporcionar ao investidor processo adequado nos âmbitos judicial e administrativo; ii) transparência nas ações de governo; iii) não comprometer as expectativas legítimas que basearam a decisão de investir; e iv) não adotar medidas arbitrárias ou discriminatórias e revelar boa-fé em relação a investidores externos.

Diversos governos carecem dos recursos e condições para ajustar suas instituições a curto prazo, o que os coloca no dilema de ter de acatar o disposto nos acordos internacionais, quando o padrão requerido é demasiadamente exigente, em vista das condições locais e do risco de desconsideração do arcabouço legal existente no país.

Essa dimensão é agravada pelo motivo de que o mecanismo de solução de controvérsias previsto em diversos acordos é, de fato, um procedimento *ad hoc*, com tribunais formados por juízes que frequentemente advogaram para o contendor privado ou em casos semelhantes e que voltam a advogar depois de julgada a causa. Uma das críticas feitas é, portanto, em relação a decisões que, por vezes, são contraditórias sobre processos semelhantes, aumentando o grau de vulnerabilidade do país receptor.

Segundo Mohamadieh (2019), em 2014, o juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, John Roberts, questionou o fato de que esses tribunais *ad hoc* têm na prática o poder de anular os atos do Judiciário local, uma vez que os árbitros podem se reunir literalmente em qualquer lugar do mundo e emitir julgamento sobre atos soberanos nacionais. Em 2018, quando da renegociação

4. Argentina, Brasil, China, Cazaquistão, Rússia, México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália.

do acordo Nafta, mais de trezentos legisladores de todos os cinquenta estados norte-americanos foram contrários à inclusão da cláusula investidor-Estado em qualquer acordo comercial.

O mandato em aberto dos juízes dos tribunais arbitrais tem provocado situações – como em processos contra a Índia e o Equador – em que as decisões desses tribunais violam decisões das supremas cortes dos países envolvidos.

Dado que um processo de arbitragem à luz de acordos bilaterais é geralmente iniciado por investidores, os árbitros basicamente dependem da iniciativa desses investidores para sua nomeação futura em novos casos e, conseqüentemente, para a remuneração por seus serviços, por isso é provável que suas decisões sejam tendenciosas de modo favorável aos interesses dos investidores.

Esses tribunais têm muitos graus de liberdade para definir as somas requeridas como reparação. Desse modo, esses pagamentos são frequentemente feitos com recursos públicos, impondo ônus sobre o orçamento. De acordo com Mohamadieh (2019), o valor médio demandado por investidores nos casos conhecidos é de US\$ 1,3 bilhão. A compensação monetária média determinada pelos tribunais arbitrais tem sido da ordem de US\$ 504 milhões.

Um dos aspectos mais sensíveis nesse sentido é a chamada cláusula investidor-Estado (*investor-state-dispute-settlement* – ISDS). Conforme Berger *et al.* (2010), há três tipos de provisões ISDS, segundo graus decrescentes de impactos: i) consenso prévio, em que é possibilitado aos investidores iniciarem unilateralmente uma disputa de arbitragem; ii) consenso restrito a apenas um tipo específico de disputas, a exemplo de compensação por expropriação; e iii) promessa de ISDS, sem garantia ao investidor de que será possível iniciar uma disputa.

Esses aspectos controversos têm provocado o questionamento sobre o mecanismo de ISDS por parte dos apoiadores de primeira hora da proteção a investidores, como a Alemanha. Alguns países latino-americanos (inclusive o Brasil) e a África do Sul têm procurado eliminar essa condição desses acordos. Um dos motivos é o ceticismo quanto à efetividade desses acordos como indutores de novos influxos de IED, como visto na seção 3.

Segundo UNCTAD (2017), o debate tem sido estimulado pelo aumento expressivo de processos envolvendo investidor-Estado e pelos problemas existentes nesses processos. Os processos são, em geral, bastante custosos e levam um tempo excessivo para serem solucionados, além de colocarem em xeque as políticas nacionais com objetivos de interesse público. Na ausência de um fórum único, diversos tribunais emitem decisões distintas, eventualmente contraditórias em casos semelhantes. Para completar, boa parte dos processos é conduzida de forma confidencial, o que se torna problemático quando os casos envolvem políticas públicas.

A alternativa a processos do tipo investidor-Estado é manter o processo de solução de controvérsias no nível das relações Estado-Estado ou deixar que as questões sejam resolvidas no âmbito jurídico nacional. Em ambos os casos, há questionamentos.

UNCTAD (2017) sistematiza os argumentos a favor e contra o procedimento investidor-Estado. Entre os argumentos favoráveis, estão: i) proporcionar caminho adicional para o tratamento jurídico dos casos e reforçar o cumprimento das obrigações contratuais; ii) permitir aos investidores estrangeiros evitar o poder Judiciário local do país receptor; iii) evitar os recursos à proteção diplomática; iv) assegurar que o julgamento será feito por tribunal neutro; v) remover imunidades do Estado, evitando problemas de execução das decisões judiciais; vi) poder ser mais expedito que processos legais; e vii) assegurar que decisões sejam efetivamente cumpridas.

Por sua vez, os argumentos contrários ao procedimento investidor-Estado compreendem: i) assegurar a investidores estrangeiros mais direitos que aos investidores nacionais, criando condições desiguais; ii) expor o Estado a riscos legais e financeiros, sem aportar benefícios adicionais, podendo ainda implicar impasse regulatório; iii) carecer de legitimidade, uma vez que é modelado em arbitragem comercial privada, com baixo grau de transparência e com dúvidas sobre o grau de independência e imparcialidade dos árbitros; iv) não assegurar consistência entre as decisões de tribunais distintos em casos semelhantes; v) não haver recursos para decisões equivocadas; vi) incentivar planejamento de parte dos investidores de terceiros países, de modo a ter acesso ao ISDS; vii) ter custos elevados; e viii) ser de baixa utilidade na presença de sistemas legais nacionais que funcionem bem e sejam confiáveis.

De modo semelhante, há argumentos a favor e contra a alternativa de arbitragem Estado-Estado. Em favor desse mecanismo, é possível listar que: i) evitam-se os problemas de legitimidade em relação ao ISDS; ii) podem evitar demandas supérfluas; iii) apenas os Estados podem submeter os casos às leis internacionais; iv) evitam-se as controvérsias em relação a problemas com políticas públicas; v) Estados não adotariam certos tipos de argumentos legais que poderiam ser usados contra eles no futuro; e vi) eliminam-se os privilégios que o ISDS acaba concedendo aos investidores externos.

As críticas ao modelo Estado-Estado compreendem as possibilidades de: i) politizar disputas de investimento, podendo converter questões puramente comerciais em confrontação diplomática entre Estados; ii) converter os interesses dos investidores em elementos de barganha nas relações internacionais; iii) ser mais lenta e complicada a burocracia estatal para os investidores; iv) implicar desvantagens de parte das empresas pequenas em relação às empresas grandes,

uma vez que as demandas implicam custos para os Estados; e v) elevar os custos institucionais e administrativos para os Estados.

Um elemento adicional, indicado em Bernasconi-Osterwalder, Brewin e Maina (2020), é que medidas de interesse público (saúde, comércio e sistema financeiro) podem ser comprometidas por ações movidas por investidores em tempos de crises nacionais severas ao utilizarem as condições acordadas para a arbitragem investidor-Estado, como estabelecido na maior parte dos acordos bilaterais. Em um contexto desses, um investidor pode alegar que uma medida de política pública violou as condições de proteção acordadas.

Esse temor não é gratuito. Há precedentes preocupantes, como no caso da Argentina na crise de 2001, quando foi objeto de mais de cinquenta processos do tipo investidor-Estado, com valor total próximo de US\$ 2 bilhões. Também a Bélgica foi objeto de processos, em função de medida adotada para sanear o sistema financeiro na crise de 2008. A lista é extensa e compreende ainda os casos de Chipre, Egito, Líbano, Colômbia e outros.

A maior parte dos acordos bilaterais não especifica a dimensão da necessidade de políticas públicas, ficando a cargo de os tribunais arbitrais decidirem a respeito, variando significativamente as decisões.

O debate no âmbito da UNCTAD (Mohamadih, 2019) compreende tanto os aspectos processuais quanto os substantivos dos acordos de investimento. Segundo os países-membros, não se trata mais de uma questão de reformar ou não o regime internacional dos tratados de investimento, mas sim definir o que será, como ocorrerá e que extensão compreenderá a reforma pretendida. Assim, as opções para se evitar o atual modelo de arbitragem são variadas e abrangem a alternativa de solução por meio de negociações Estado-Estado, a utilização dos sistemas judiciais locais, a imposição de limites para o recurso a tribunais arbitrais, entre outras.

Há alguns modelos em debate, e as seções 5 e 6 discorrerão sobre os principais envolvidos com mais detalhe. Desde logo, há algumas referências dignas de destaque.

No caso do Brasil, em seu modelo de ACFI, a opção é por um mecanismo Estado-Estado para solução de controvérsias, que inclui um comitê conjunto entre as partes para a administração do acordo, formado por representantes dos dois governos, e estabelece a criação de um *ombudsman* ou ponto focal para dar suporte aos investidores da outra parte.

A África do Sul, no Protection of Investment Act de 2015, determina uma estrutura legal para os acordos de investimento. Os investidores podem recorrer às cortes internas do país e têm a opção de levar qualquer disputa com

o governo a processo de mediação facilitado pelo Departamento Sul-Africano de Comércio e Indústria.

Os Estados Unidos, no processo de renegociação do Nafta, adotaram esquema diferenciado com seus dois sócios. Com o Canadá, permaneceu a estrutura anterior, com possibilidade de ação do tipo investidor-Estado. Com o México, foi adotado novo mecanismo, requerendo a exaustão de soluções locais até uma decisão final, ou até trinta meses, em caso de não haver decisão final. Os processos do tipo investidor-Estado são limitados aos processos de desapropriação e discriminação que violem a cláusula de “nação mais favorecida”.

Os debates em curso estão centrados na UNCITRAL. Aí há um grupo de trabalho com o mandato de buscar consenso em relação às novas formas de regime para o tratamento do investimento externo. Nesse cenário, em janeiro de 2019, a União Europeia apresentou a proposta de criação de um mecanismo multilateral para a solução de disputas envolvendo investidores.

Essa proposta foi questionada em diversas dimensões (Mohamadih, 2019) por: i) não especificar a relação entre esse novo tribunal e os sistemas nacionais, inclusive no que se refere aos diversos recursos possíveis; ii) não esclarecer a relação entre esse tribunal e o sistema atual, baseado em cortes *ad hoc*; iii) não especificar o direito das partes afetadas, como comunidades atingidas em processos envolvendo, por exemplo, questões ambientais e de direito à terra; iv) não deixar claro o direito do país receptor de submeter queixa contra um investidor; e v) não deixar evidente que os países se disporiam a financiar um instrumento desse tipo, com possibilidade de ele vir a beneficiar relativamente os investidores privados.

Bernasconi-Osterwalder, Brewin e Maina (2020) propõem que, enquanto não se chega a um acordo multilateral em relação às condições que devem ser consideradas no tratamento do tema, uma alternativa factível seria os governos dos diversos países se organizarem em decisão conjunta, no âmbito das Nações Unidas, e reconhecerem formalmente os impactos negativos que processos desse tipo poderiam provocar, sobretudo nas economias que já apresentam problemas de escassez de recursos.

O conjunto de questões envolvidas no debate é, portanto, significativo, e explica, até certo ponto, por que esse é um debate ainda não resolvido. As propostas em discussão são variadas.

Em geral, esses acordos adotam uma lista negativa de setores, para fins de liberalização nos termos do explicitado no texto do acordo. Isso significa que todos os demais setores não especificados na lista são considerados totalmente

consistentes com o acordado. Duas possibilidades são: i) algumas condições setoriais específicas são ressalvadas em anexos ao acordo; ou ii) não há ressalvas. Alternativamente, pode ser negociada uma lista positiva, especificando os setores aos quais as condições acordadas se aplicam.

Uma tendência recente é considerar os acordos segundo a ótica de facilitação de investimento. Segundo DIE (2019), facilitação de investimento se refere a um conjunto de medidas práticas relacionadas à transparência e à previsibilidade do contexto para os investidores, à especificação de procedimentos e à melhora na coordenação e na cooperação entre os agentes relevantes, como o governo do país receptor, os investidores externos e as empresas nacionais, assim como os atores da sociedade civil.

Isso significa que se evita a inclusão de diversos temas controversos encontrados nos acordos bilaterais convencionais. É mais um conjunto de medidas práticas que permitem o fluxo livre de investimento direto, sem necessariamente envolver alterações substantivas nas práticas e nas legislações nacionais.

Não há uma definição precisa de facilitação de investimento. Intuitivamente, trata-se de dispor de leis transparentes em relação aos investimentos, ao estabelecimento de ponto focal local para prover informações requeridas pelos investidores e à cooperação entre as agências de governo e suas congêneres internacionais.

De acordo com Novik e Crombrughe (2018), parte da confusão conceitual entre promoção de investimento e facilitação de investimento se deve ao fato de que as agências de promoção de investimento nos diversos países foram criadas com o objetivo de promover e facilitar os investimentos. Para a OCDE, a promoção de investimento está relacionada com o *marketing* de um país ou uma região para se converter em destino dos investimentos, enquanto a facilitação diz respeito a criar facilidades para os investidores se estabelecerem no país, poderem operar suas plantas e expandir os investimentos existentes.

Assim, a dimensão de facilitação de investimento vai além da atuação das agências de promoção de investimentos e compreende o conjunto das agências de governo. Enquanto a promoção se refere a atrair investidores que ainda não se decidiram sobre a localização de seus projetos, a facilitação começa na fase de preestabelecimento, a partir do momento em que o investidor manifestou interesse em uma localização, e está relacionada a todo o contexto de políticas que podem afetar a operação do projeto. O objetivo é, de fato, estimular novos investimentos e reinvestimentos, ao fornecer aparato regulatório transparente e previsível, assim como facilidades administrativas.

Tão importante quanto o apoio ao investidor externo, a facilitação de investimento compreende também o estímulo ao reinvestimento de recursos, ao

manter o grau de satisfação dos investidores, o que implica novamente o envolvimento de toda a máquina de governo nessa direção.

Ainda segundo Novik e Crombrugghe (2018), há diferenças de entendimento entre instituições quanto ao que é a facilitação de investimento. Por exemplo, o Banco Mundial considera a facilitação de investimento uma função derivada da promoção de investimento, vista como o apoio proporcionado pela agência de promoção de investimento a investidores potenciais durante o processo de seleção da localização do projeto.

Por sua vez, a UNCTAD igualmente define, a princípio, a facilitação de investimento como uma das funções básicas das agências de promoção. Seu programa de facilitação foca o uso de plataforma digital para facilitar a criação de um ambiente amigável para investidores. Mais recentemente, no entanto, tem sugerido que a facilitação interaja com todas as etapas do investimento, por isso sua conceituação se aproxima da adotada pela OCDE.

A facilitação de investimento é uma combinação de: i) instrumentos e serviços oferecidos pelo país hospedeiro para ajudar os investidores a lidarem com os diversos regulamentos e procedimentos; ii) políticas para melhorar a transparência, a previsibilidade e a efetividade do aparato regulatório para investimento, de modo a assegurar práticas empresariais sustentáveis e socialmente responsáveis; e iii) processos que tornem esses instrumentos e políticas úteis e operacionais.

Em julho de 2023, 112 países-membros da OMC chegaram a um compromisso sobre um acordo destinado a facilitar o investimento externo em países em desenvolvimento (Investment Facilitation for Development Agreement), concluindo a discussão iniciada em 2015. O objetivo é beneficiar os países em desenvolvimento, sobretudo aqueles menos desenvolvidos, a atrair mais investimento, particularmente aqueles que contribuam para o desenvolvimento sustentável. O acordo é focado em medidas técnicas de atração de recursos e exclui explicitamente considerações relativas a acesso a mercado, mecanismos de disputas investidor-Estado e demandas por mudar as políticas nacionais em relação a investimento externo (Sauvant, 2023).

Como fica claro nas considerações feitas anteriormente, um dos aspectos controversos dos debates em relação aos critérios para o que deveria ser uma política de tratamento do investimento estrangeiro é a dicotomia entre a promoção e a facilitação de investimento. Aparentemente, a primeira compreende um conjunto de compromissos por parte do país receptor dos recursos, que pode ter implicações indesejáveis, enquanto a segunda tem um caráter de apoio ao investidor não residente. Cabe fazer, a seguir, algumas considerações

sobre outra das dimensões que tem ganhado peso nos debates sobre o tema, e mais adiante apresentar algumas reflexões sobre o que poderia ser o interesse do Brasil a esse respeito.

5 A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

Alguns fóruns multilaterais têm manifestado preocupação com a dimensão de responsabilidade social por parte das empresas.⁵ Particularmente no caso das grandes empresas, multinacionais, persiste a preocupação em fazer com que seu desempenho não viole condições básicas – como preservação de direitos trabalhistas, preservação ambiental, não suborno, não cartelização e outros –, tanto por parte das matrizes como por parte de suas subsidiárias. No caso das subsidiárias, essa preocupação é ainda maior, visto que podem estar atuando em países com institucionalidade débil, portanto, com baixa capacidade impositiva.

A OCDE adota diretrizes para conduta empresarial responsável das empresas multinacionais já há algum tempo, e o Brasil é um dos países signatários desse compromisso desde 1997. Sua execução interna está baseada na atuação do grupo interministerial chamado de Ponto de Contato Nacional, com o triplo mandato de divulgar internamente essas diretrizes, procurar incluir suas recomendações na legislação e procedimentos locais e atuar como mediador, nos casos de denúncia de descumprimento de algumas dessas diretrizes por parte de alguma subsidiária em operação no país ou de alguma empresa multinacional de capital nacional.

Do ponto de vista dos acordos de investimento, o entendimento é que essa é uma dimensão essencialmente ausente dos acordos, uma vez que, no caso dos processos do tipo investidor-Estado, há mais graus de liberdade para os investidores e que os textos dos acordos em geral não especificam compromissos desse tipo ou não detalham penalidades em caso de descumprimento.

Essa dimensão do debate está presente nas discussões em curso na UNCITRAL. O grupo de trabalho criado para tanto tem um triplo mandato: i) identificar e considerar as críticas em relação ao mecanismo ISDS; ii) considerar se é desejável promover reforma desse mecanismo para lidar com essas críticas; e iii) propor soluções para tanto.

A UNCITRAL não tem sido tradicionalmente um fórum em que as economias em desenvolvimento tenham sido muito atuantes como grupo, contudo, há expectativas elevadas de que algo possa ser conseguido como resultado das discussões atuais. As discussões são feitas por representantes oficiais dos governos,

5. Responsabilidade social corporativa é um conceito que transcende as eventuais ações de financiamento de atividades ou de apoio a comunidades carentes. Trata-se de incorporar, nas atividades produtivas corriqueiras da empresa, as boas práticas em termos de cumprimento dos princípios acordados universalmente e consolidados nas diretrizes da OCDE para a conduta empresarial responsável das empresas multinacionais.

mas os trabalhos contam também com o acompanhamento de um fórum acadêmico e de um grupo de advogados praticantes. Ambos os grupos são compostos por agentes ativos na área das controvérsias de investidor-Estado.

Segundo Cotula e Neal (2019), uma dimensão recorrente nos debates tem sido a natureza assimétrica dos regimes de investimento, dado que apenas os investidores iniciam processos de arbitragem. Isso tem implicações diretas para a dimensão de conduta empresarial responsável, visto que apenas alguns acordos mais recentes mencionam obrigações quanto a padrões nas áreas de direitos humanos, questões trabalhistas, corrupção e outros temas, mas raramente especificam as consequências de eventuais descumprimentos no contexto de soluções arbitrais.

Há alguns exemplos de acordos recentes que incluem cláusulas nessa direção, como o que foi realizado entre Brasil e Guiana. Conforme especificado no texto do acordo, investidores não devem, antes ou após o investimento, oferecer, prometer ou dar vantagem pecuniária indevida, gratificação ou presentear, direta ou indiretamente, um servidor público ou oficial das partes, como estímulo ou recompensa por alguma ação oficial.

As diversas dimensões envolvidas na obediência à preocupação com conduta empresarial responsável compõem, portanto, parte importante do debate em curso. É preciso especificar de maneira clara, nos acordos, as consequências do não cumprimento das recomendações nesse sentido, de modo que fique evidente nos processos de solução de controvérsias. Trata-se não só de uma questão de forma, mas também de uma redistribuição dos direitos e das obrigações entre investidores e Estado hospedeiro.

Do ponto de vista das empresas, a experiência com a crise sanitária tem suscitado debates em relação à sua função-objetivo. Passado o período de reclusão, não é claro se as empresas continuarão a basear suas atividades “apenas” na busca de maximizar seus lucros ou se teria havido algum aprendizado, naqueles dias de restrição, que leve as empresas a incluir a dimensão de responsabilidade social entre seus objetivos.

A seção 3 mostrou a controvérsia sobre o real impacto dos acordos de investimento sobre os fluxos de recursos. Considerando que a existência desse tipo de acordo não é o elemento decisivo para determinar esses fluxos, a negociação de textos mais completos, no sentido de incluir dispositivos claros em relação à conduta empresarial responsável, especificando os custos para seu descumprimento, não deveria constituir um obstáculo à atração de investimentos, ao mesmo tempo que promoveria um comportamento empresarial mais compatível com os objetivos sociais.

A necessidade de contar cada vez mais com mecanismos que induzam as grandes empresas a serem socialmente responsáveis e responsabilizadas é, portanto, um tema que veio para ficar nas discussões relativas aos acordos de investimento.

6 O INTERESSE DO BRASIL NESSE DEBATE

Coerente com a tendência geral na década de 1990, o Executivo brasileiro firmou, na segunda metade da década, acordos de proteção e promoção de investimentos (APPIs) com quinze países. Tais acordos só passariam a vigorar no Brasil após suas aprovações pelo Congresso, o que não chegou a acontecer, em função, principalmente, das críticas à cláusula investidor-Estado, que dá ao investidor estrangeiro acesso a um processo de solução de controvérsias mais expedito e barato que aquele obtido por investidores nacionais, e da resistência às condições acordadas para indenização em processos de desapropriação. Os acordos, portanto, foram retirados do Congresso, em 2002.

Nessa mesma época, diversas empresas brasileiras de grande porte – sobretudo construtoras – intensificaram seus investimentos no exterior. Ficou evidente a necessidade de se dispor de um mecanismo que desse aos investidores nacionais alguma garantia de tratamento nos países de destino dos seus investimentos.

Uma vez que o Congresso não aceitou o modelo universal de APPIs, foi preciso criar uma alternativa. Essa é a origem dos ACFIs, com uma estrutura lógica distinta dos APPIs. Tais acordos preveem, entre outros mecanismos, a criação da figura do *ombudsman* de investimentos diretos, ferramenta para esclarecer dúvidas e facilitar a tramitação de procedimentos junto ao governo.

O primeiro desses ACFIs foi firmado pelo Brasil com Moçambique, em 2015. Depois desse, já foram firmados vários outros, procurando atender aos interesses de internacionalização de empresas brasileiras. Os signatários são, contudo, países cujos investimentos têm baixa representatividade no conjunto dos valores investidos na economia brasileira.

No Brasil, dada a baixa expressão dos investimentos provenientes dos países com os quais havia firmado ACFIs, foi tomada a decisão, em 2019, de criar a figura do *ombudsman* de investimentos para apoiar os investidores de todas as origens, inclusive aquelas explicitamente citadas nos ACFIs firmados.

Não são muitas as regras internacionais em relação à facilitação de investimento, e são poucos os acordos que contemplam essa dimensão. O Brasil é pioneiro nessa área. Desde 2015, já foram firmados diversos acordos desse tipo, estando três em vigência – com o México, com Angola e o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI), no âmbito do Mercosul – após aprovação pelo Congresso.

Em fevereiro de 2018, o Brasil propôs à OMC um conjunto de princípios para o debate sobre o tema da facilitação de investimento. Entre diversos outros pontos, essa proposta contempla a criação de ponto focal nacional para prover os investidores de informação relevante e a criação de janela única eletrônica para ser uma porta exclusiva de entrada para a apresentação de todos os documentos requeridos pelos órgãos de governo e pelas agências reguladoras com relação à admissão, ao estabelecimento e à expansão dos investimentos.

Foi sugerido, igualmente, que os países criem mecanismos que assegurem o cumprimento, por parte das empresas, de seus compromissos de responsabilidade social corporativa. O Brasil é signatário, desde 1997, do acordo relativo a esse tema no Comitê de Investimentos da OCDE, e, desde 2003, conta com o mecanismo do Ponto de Contato Nacional para apoiar o cumprimento desses compromissos.

Segundo Novik e Crombrughe (2018), a OCDE reconhece que a iniciativa do Brasil em firmar os ACFIs representa o passo mais inovador e abrangente para a inclusão da facilitação de investimento nos novos acordos de investimento. Os ACFIs focam na facilitação de investimento e na mitigação de riscos e incluem, entre outras cláusulas, provisões relativas à transparência, à troca de informações e ao estabelecimento de um *ombudsman* de investimentos como ponto focal no governo para todos os investidores. Incluem, igualmente, temas mais específicos, a exemplo da facilitação de vistos de entrada e outras questões técnicas.

Do ponto de vista de uma economia de grandes dimensões, com riqueza de recursos naturais e um grau não desprezível de industrialização, como a economia brasileira, é razoável imaginar que a existência de acordos de investimento não seja a condição determinante dos fluxos de investimento direto. Certamente são outros os elementos relevantes no processo decisório dos potenciais investidores.

No entanto, o país se encontra em situação singular, ao se deparar com alguma resistência de parte das principais economias em firmar ACFIs, ao mesmo tempo que a comunidade internacional envolvida com o debate sobre o tema considera o modelo brasileiro digno de apreciação, o que representa uma oportunidade para o país. Mais recentemente, foi possível incorporar o enfoque defendido pelo Brasil nas negociações de acordos do Mercosul com o Canadá e com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC).⁶

O desafio implícito que se coloca aos negociadores brasileiros é convencer os potenciais signatários de que a estrutura jurídica nacional é suficientemente crível e eficiente para lidar com os processos, assim como é amplamente reconhecida

6. Mais conhecida por sua sigla em inglês, European Free Trade Association (EFTA), compreende Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

pelos advogados que militam nessa área no país. Esse parece ser um dos principais obstáculos a superar para se conseguir firmar acordos com os principais países de origem dos investimentos (caso esse seja o objetivo da política), evitando a controvertida cláusula investidor-Estado.

Isso não significa que o modelo adotado até aqui pelo Brasil seja perfeito. Há um conjunto de questões que dependem de decisão política para sua eventual inclusão nos futuros processos negociadores. Entre outras, cabe mencionar o tipo de setores passíveis de serem incluídos nas disciplinas acordadas no âmbito dos ACFIs. Por exemplo, a inclusão ou não de investimentos financeiros, a possibilidade de incluir requisitos de desempenho (mandatórios ou voluntários) de parte dos investidores, a preservação da exclusão de mecanismo investidor-Estado, o direito do Estado de adotar políticas públicas sem questionamento de parte dos investidores etc.

São variados os temas em debate e os interesses envolvidos. O Brasil pode desempenhar um papel ativo nesse debate. Como se trata de consolidar a perspectiva de facilitação de investimento, que pressupõe a simplificação dos canais de acesso à informação, assim como a ação convergente das agências de governo na direção de apoio ao investidor externo, há um potencial de benefícios para as empresas brasileiras com interesse em investir no exterior.

Da mesma forma, há ganhos previsíveis se o país tornar mais ampla e conhecida sua preocupação com a observância da conduta empresarial responsável. A inclusão, nos acordos, de eventuais punições pelo descumprimento das condições associadas à conduta socialmente responsável por parte das empresas poderá gerar benefícios importantes, derivados da atuação de subsidiárias no mercado nacional.

Este capítulo apresentou, de forma sistematizada, as diversas dimensões do debate sobre promoção/facilitação de investimentos e ressaltou sua relevância para o Brasil. Esse é certamente um tema que estará presente por algum tempo, tendo em vista as condições que irão caracterizar o chamado “novo normal” das relações econômicas, uma vez superada a crise sanitária imposta pela pandemia.

Um tema relacionado à questão do investimento externo é o formato de inserção internacional de processos produtivos, segundo a lógica de cadeias de valor. Esse é o tema do capítulo 7.

CADEIA GLOBAL DE VALOR É CONSEQUÊNCIA, NÃO OBJETIVO¹

1 INTRODUÇÃO²

Nas comparações do desempenho de países, sobretudo quando se trata das chamadas economias emergentes, é frequente a associação de melhores resultados com a participação em processos produtivos que encadeiam etapas em diversos países. Neste capítulo, esse tema é considerado com a sugestão de que essa participação é resultado de políticas adotadas, não um ato de vontade das autoridades de um país.

As políticas recomendadas para as economias em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 davam ênfase à necessidade de superar o pessimismo com relação às exportações e de adotar políticas ativas de promoção das vendas externas. Na década de 1980, o conjunto de recomendações passou a incorporar também atenção aos movimentos financeiros, refletindo as condições no início do período de globalização. Na década seguinte, o foco seguiu sendo a importância da abertura financeira, porém associada à noção de que a constituição de blocos de países permitiria ganhos de eficiência associados à abertura comercial gradual.

O início do século XXI trouxe como novidade a consolidação de um formato novo de produção, através da separação de etapas produtivas em países distintos, com benefícios em termos de redução de custos e, conseqüentemente, ganhos de competitividade. Portanto, participar de cadeias globais de valor (CGVs) passou a ser objetivo de política por parte de diversas economias.

A participação dos países no comércio internacional continua sendo determinada por sua dotação de fatores. Porém, agora alguns passaram a se especializar também na realização de determinadas tarefas necessárias à produção de bens e serviços.

Os ganhos de competitividade absorvidos pelos países envolvidos nesse processo de redução de custos por meio do acesso à mão de obra e a matérias-primas mais baratas, e sua tradução em termos de melhor desempenho exportador,

1. Baumann (2022f) é uma versão anterior deste capítulo.

2. Agradeço à Jessyka Amorim Goltara o apoio no processamento de dados primários e a André Pineli e Fernando Ribeiro por comentários a uma versão anterior.

sobretudo para os produtos industriais, sinalizou aos potenciais competidores a necessidade de adotar políticas semelhantes.

Há diversos argumentos em favor da participação de economias em desenvolvimento nas cadeias de valor, mas, ao mesmo tempo, esse objetivo implica um conjunto de desafios para o desenho das políticas internas de cada país, além da necessidade de os empresários serem obrigados a se adaptar a novas lógicas produtivas e de governança das empresas.

Do ponto de vista dos trabalhadores, a evidência mostra que na maior parte dos casos há uma tendência de que as empresas participantes de cadeias de valor sejam capazes de pagar salários mais elevados do que a média do país onde operam. No entanto, essa maior remuneração está associada à demanda por mão de obra mais qualificada, o que impõe um efeito concentrador de renda.

As CGVs são, na maioria dos casos, associadas a subsidiárias de empresas transnacionais, que encontram na atividade localizada em outros países uma fonte de ganho derivado de custos mais baixos do que a subcontratação no país de origem. Nos países de origem do capital isso tem motivado reações associadas à percepção de que o deslocamento de unidades produtivas implica redução dos postos de trabalho. Essas reações têm se traduzido na adoção de barreiras comerciais a importações, como forma de estimular a produção local, e no advento de movimentos políticos contrários ao processo de globalização. A esse conjunto se convencionou chamar de “desglobalização”.³

No caso da economia brasileira, os efeitos são bem menos intensos do que em outras economias, tanto em termos da absorção dos benefícios da produção em cadeia quanto em termos das reações contrárias. Isso acontece porque o grau de envolvimento dessa economia com a produção em cadeias permanece bem mais limitado do que em boa parte dos seus concorrentes.

Este capítulo apresenta o tema em cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção traz as características gerais do processo de produção em cadeias de valor, os desenhos básicos dessas cadeias e algumas considerações sobre a evolução recente, com crescente regionalização dos processos. A terceira seção discute brevemente algumas implicações que esse tipo de processo produtivo pode ter para o desenho de política econômica. A ela se segue a seção mais diretamente voltada para o caso brasileiro, em que são apresentados alguns indicadores relativos à participação brasileira nos processos produtivos em cadeia, em comparação com um conjunto de países selecionados. Fica claro que a participação brasileira se destaca em alguns setores, mas, de modo geral, é bem mais limitada do que a participação de outras economias, e basicamente reduzida a fornecer insumos

3. Mais informações a respeito desse tema disponíveis no capítulo 1.

básicos, sem grande efeito multiplicador sobre outras economias. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações de caráter geral, e o argumento central proposto aqui, de que o objetivo de política não deve ser atingir níveis elevados de participação em cadeias de valor, mas criar as condições, uma vez reconhecidas pelos investidores, para que a economia possa corresponder. Dessa forma, a participação em cadeias deve ser entendida como apenas um indicador a mais da adequação das medidas adotadas.

2 O QUE SÃO AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Segundo a abordagem tradicional da teoria de comércio internacional, cada país tende a se especializar na produção e na exportação de itens cujo processo produtivo consegue realizar a custos mais baixos que seus competidores. Isso implica que a análise – e as inferências para a política econômica – dá ênfase a setores e ressalta características como dotação de fatores de produção, existência de economias externas, grau de concorrência nos mercados produtor e consumidor, grau de interação intrassetorial e outros atributos.

Pelo enfoque convencional da teoria de comércio, um grau de interação com o mercado internacional será sempre positivo, porque implicará maiores ganhos em termos de bem-estar social, tanto pela elevada possibilidade de adquirir um volume superior de bens e serviços no exterior quanto pelo acesso dos consumidores à maior diversidade de produtos. A análise se concentra no movimento de bens finais, ao passo que a lógica das cadeias de valor enfatiza o comércio de bens intermediários.

Duas dimensões não consideradas nesse enfoque são, em primeiro lugar, a sobrevivência dos fluxos de comércio, isto é, a análise supõe que uma vez que um país seja exportador líquido de um bem ou de um serviço manterá essa condição para sempre (Baumann e Pineli, 2014). A prática tem mostrado que não é bem assim, pois existe uma taxa de mortalidade que não pode ser ignorada.

A segunda dimensão desprezada é a imprecisão ao identificar o ganho exato derivado da atividade exportadora para a economia de onde se originam os bens e serviços enviados ao mercado externo. A produção em cadeias cria a possibilidade de que os maiores benefícios sejam apropriados não pelo país exportador do produto final, mas pela economia em que a maior parcela de valor foi adicionada.

Isso implica a necessidade de se analisar, além do simples conceito de setores produtivos, as funções administrativas que ocorrem ao longo da cadeia de oferta, tais como pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, *marketing*, serviços de apoio aos clientes etc. Nesse modelo os países tendem a se especializar em funções específicas, em vez de setores específicos.

As fontes básicas de ganhos para as economias em desenvolvimento que participam em CGVs são a possibilidade de diversificar sua pauta de exportações e de absorver ganhos de escala, o influxo de capital, o aumento de emprego nos setores produtivos envolvidos – a decisão de produzir no exterior implica transferência de atividade que demanda tipos específicos de insumos e de mão de obra mais qualificada (portanto, mais bem remunerada do que a média no país receptor) – e os ganhos em termos de elevação do salário médio da economia.⁴ Além disso, ao exportar produtos mais elaborados, com (supostamente) mais alta elasticidade-renda da demanda, o país pode se beneficiar com a melhora das relações de troca.

O dinamismo do setor externo da economia possibilitado por esse novo modelo de inserção internacional viabiliza a realização de ganhos *à la* Lewis (1954): o deslocamento de mão de obra de atividades de baixa produtividade para setores modernos, com níveis mais elevados de remuneração.

Esse tipo de processo produtivo permite que os países participem do mercado mundial para alguns produtos, mesmo quando eles carecem das vantagens comparativas para produzi-los. Por exemplo, se a distância geográfica dos principais mercados contribui para reduzir custos de comercialização, há um estímulo a concentrar aí ao menos parte do processo produtivo.

Um tema relacionado a esse processo é o da governança da cadeia produtiva, entendida como a coordenação da atividade econômica: algumas empresas são capazes de influenciar a organização da produção global e os sistemas de logística e de *marketing*, por meio da definição de novos produtos a serem ofertados pelos fornecedores e da especificação de padrões e processos produtivos a serem usados (Gereffi *et al.*, 2001).

A propósito, World Bank *et al.* (2017) consideram que os produtos que participam de cadeias mais complexas de valor são bens intensivos em contratos, o que significa o envolvimento de relações intensas entre firmas distintas, cada uma exposta a algum risco de não cumprimento contratual por parte de outras na cadeia.

Ainda, World Bank *et al.* (2017) descrevem o processo de absorção de ganhos com as CGVs como uma sequência de etapas. No país receptor do investimento, o crescimento das empresas passa a ser cada vez mais uma função de suas capacidades e menos das condições institucionais.

Inicialmente, o processo tem lugar nos setores em que as vantagens comparativas são mais facilmente identificadas, como produtos intensivos em recursos

4. Ver, a respeito, Bachetta e Stolzenburg (2019) e Hollweg (2019).

naturais e manufaturas leves. A partir do momento que a dotação relativa de fatores na economia via investimentos começa a se alterar e os países alcançam um nível de renda média, as empresas passam a se integrar às CGVs com serviços mais profissionais e manufatura avançada. As instituições passam a ser importantes para estimular a capacitação de trabalhadores, promover inovação, facilitar o acesso ao capital etc.

Embora uma economia em desenvolvimento tenda a se beneficiar com a participação em CGVs, não é assegurado que esses ganhos estejam presentes ao longo do tempo. Lee (2019), por exemplo, enfatiza a necessidade de construir ou reforçar a capacidade do país para atividades de inovação e *marketing* como uma condição necessária para que a economia possa participar de segmentos de maior valor adicionado e assegurar a transição para níveis mais altos de renda.

A soma dessas considerações implica que, da perspectiva do conjunto de economias em desenvolvimento, as chances de participar em CGVs não são homogêneas. Não apenas a geografia é relevante, mas também o papel desempenhado pelo grau de sofisticação das condições de oferta interna é igualmente fundamental.

Fazer parte de uma cadeia de valor requer um conjunto de condições no mercado interno. Os investidores potenciais precisam identificar um país específico como uma boa oportunidade para investir, o que pressupõe acesso livre a insumos importados, estabilidade de regras, boa infraestrutura, mão de obra qualificada e diversas outras condições.

Participar de uma cadeia de valor pressupõe o acesso fluido a insumos, assim como condições para o embarque ágil de mercadorias. Isso significa que a política comercial passa a não mais se restringir a barreiras na importação e à facilitação de exportações, mas, também, a atuar nas normas internas e na modificação de medidas regulatórias.

Portanto, participar de uma cadeia de valor envolve diversos desafios a nível macro, bem como a necessidade de adaptar o comportamento habitual das empresas, acostumadas a operar apenas no mercado interno. Entre outros motivos, porque ao participar de uma cadeia de valor reduz-se o número de fornecedores; as empresas têm de lidar diretamente com empresas estrangeiras que atuam segundo modelos distintos, passando a ser fundamental a consideração da demanda por mais qualidade, novos padrões de governança, além de algumas outras questões.⁵

A produção em cadeias não é um atributo universal, mas restrito àqueles processos que podem ser separados em etapas bem-definidas e que podem ocorrer

5. Ver, a propósito, Antràs e Chor (2021).

de modo isolado, o que elimina os produtos fabricados, segundo processos contínuos, a exemplo da produção de aço e de celulose.

A decisão de adotar um processo produtivo fragmentado requer que os blocos produtivos sejam redutores de custos, e que os gastos dos serviços ligando as diversas unidades produtivas não seja elevado, assim como o custo de governança (Hank e Fukunari, 2010). Isso significa que a probabilidade de fragmentação da produção é bastante dependente da natureza da tecnologia adotada e da localização das unidades produtivas.

A dimensão geográfica tende, portanto, a ganhar importância no processo. Os deslocamentos de técnicos entre plantas produtivas, assim como os custos de transporte de insumos e produtos sugerem que as etapas produtivas em países distintos são mais rentáveis quando a distância entre as plantas produtoras é pequena. Isso torna o fenômeno das cadeias de valor cada vez mais do âmbito regional que global.

A fragmentação da produção foi impulsionada pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que reduziram fortemente os custos de coordenação e monitoramento de atividades remotas, pela diminuição das despesas de transporte e, também, pela redução das barreiras ao comércio, propiciadas tanto por acordos em âmbito multilateral como por tratados bilaterais ou plurilaterais.

Há, ao menos, dois tipos mais comuns de modelos de cadeias de valor.⁶ Em um primeiro formato, as partes e os componentes de um produto são fabricados em diversos países, por exemplo, A, B, C, D e E, e montados em F. O que é produzido em A (o desenho do projeto) é insumo para o que é fabricado em B, e assim sucessivamente, para a montagem final em F. Esse modelo sugere que o ideal para um país é, em primeiro lugar, ser aquele (A) em que ocorre o planejamento e o desenho de novos produtos e, em segundo lugar, em termos dos maiores ganhos, ser o país onde tem lugar para a montagem do produto final (F), caso o valor adicionado e as externalidades na etapa de montagem superem as das etapas intermediárias. A condição para participar dessa corrente é ter baixos custos de produção e facilidade para importar os insumos a cada etapa. Na fronteira tecnológica, há poucos países A. Do ponto de vista de uma economia semi-industrializada, é mais factível pretender ser um país F, o que pressupõe dispor de mão de obra qualificada que viabilize os processos de montagem.

Em um segundo modelo, os produtos são concebidos em um país A, mas, em vez da sequência anterior, as diversas partes e os componentes são fabricados em diferentes países e exportados diretamente para o país F, onde ocorre a montagem final. Mais uma vez, é preciso ter baixos custos de produção, facilidade para

6. Em relação a isso, ver Baldwin e Venables (2010).

importar insumos, engenharia eficiente para o processo de montagem e baixo custo de transporte e de coordenação desse processo entre as diversas unidades. Novamente, os maiores ganhos ocorrem em A, seguidos dos ganhos em F.

O nível de fragmentação da produção depende das características do produto final. Nem toda cadeia produtiva pode ser facilmente decomposta em diferentes etapas. Em muitos casos, a redução de custos decorrente da produção no exterior é inferior ao aumento dos custos com transação e governança da nova estrutura da empresa, com unidades isoladas. Portanto, o potencial de fatiamento da produção não é homogêneo entre os setores.

Evidentemente, os países que dispõem de setores produtivos mais complexos, maior estoque de capital humano qualificado, melhor infraestrutura e outros atributos terão mais facilidade para participar das cadeias globais.

Há, além disso, uma interação facilmente previsível entre a participação nas cadeias globais e o processo de desenvolvimento econômico, uma vez que essa participação implica, como já visto, a disponibilidade de diversos atributos direta e indiretamente relacionados com o processo produtivo.

Assim, economias com vantagens comparativas em alguns setores específicos – como a fabricação de produtos eletrônicos, por exemplo – podem facilmente participar de processos fatiados. Mesmo que isso implique tratar-se apenas de linhas de montagem, haverá benefícios à la Lewis (1954) se essas linhas de montagem envolverem transferência de trabalhadores antes ocupados em atividades de baixa produtividade.

O objetivo para uma economia em desenvolvimento deve ser escalar a cadeia de valor, evoluindo sua participação de atividades de baixo conteúdo tecnológico para outras de maior conteúdo tecnológico. A lógica das cadeias de valor recomenda ainda que um dos elementos importantes para uma economia é sediar a empresa que possui o papel de integradora da cadeia, a qual normalmente detém o controle das atividades que mais agregam valor ao bem ou ao serviço final, como a concepção do produto, o *design*, a comercialização e a marca.

3 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA ECONÔMICA

Se o objetivo for participar de CGVs, sobretudo em seus segmentos mais nobres, a ênfase da política econômica tem de ser nas condições de oferta. Devem ganhar prioridade as políticas de tipo horizontal, como qualificação da mão de obra, melhoras nas condições de infraestrutura, investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos, segurança jurídica e institucional, melhora nas condições de atração de investimento estrangeiro direto (IED) etc.

Além disso, participar de cadeias de valor implica, quase que por definição, poder ter acesso a insumos, partes, peças e componentes a preços internacionais, com o que a política comercial externa passa a ser um elemento adicional determinante.

Ademais, acordos de preferências comerciais e de proteção de investimento direto também ganham relevância. Os primeiros, porque o processo produtivo fatiado implica múltiplos cruzamentos de fronteiras para a fabricação de um produto ou a oferta de um serviço. Os segundos, porque a decisão de implementar uma unidade produtiva em outro país demanda, além dos sinais de mercado, a relativa garantia de estabilidade na operação da planta produtiva construída ali. Os investimentos no exterior passam a ser não mais apenas a busca de novos recursos primários, mas, sobretudo, a busca por uma maior eficiência produtiva.

Essa nova lógica tem afetado também as relações no nível multilateral. Instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, são desafiadas a lidar com esse novo contexto. O peso relativo das tarifas e das barreiras não tarifárias, que sempre orientou os processos negociadores, passa a ser superado por outros elementos. Por exemplo, a relação entre as mudanças nas políticas internas (legislação trabalhista, normas para compras governamentais etc.) e a decisão de investir em países que se mostrem mais receptivos às pressões para alterar essas políticas.

Como Baldwin (2012, p. 7, tradução nossa) descreve, ao refletir sobre a necessidade de ajustes no sistema internacional de comércio,

a nova “oferta” de reformas é gerada pelos governos de nações em desenvolvimento em busca de industrialização pela adesão a cadeias internacionais de suprimento. (...) a nova “demanda” por reformas deriva de países-sede de matrizes de empresas em busca de aumentar a taxa de retorno do seu *know-how* específico ao combinar alta tecnologia com salários baixos nos países em desenvolvimento.

A competição entre países para atrair novos IEDs torna-se ainda mais intensa, e força a adoção de uma nova agenda negociadora.

A lógica em um ambiente de cadeias de valor privilegia o entorno das atividades que viabilizam a produção no novo formato. Os serviços que participam da agregação de valor passam a ter mais relevância, tendo em vista que sua qualidade está diretamente relacionada com a qualificação da mão de obra ofertante, bem como com a qualidade da infraestrutura.

Além disso, a participação nas CGVs não é algo aberto a voluntarismos. Não há possibilidade de uma economia se candidatar a participar de uma cadeia de valor. Essa participação dependerá da decisão dos principais agentes produtores/comercializadores dos bens e serviços em questão.

A implicação dessa realidade para o desenho de políticas econômicas é, primeiramente, que o país que pretenda participar dessas cadeias deverá não apenas procurar melhorar no prazo mais curto de tempo a qualificação dos seus trabalhadores e as condições de infraestrutura de transporte, energia, comunicações e outras, como também adaptar seu leque de políticas internas, de modo a tornar-se atraente às grandes empresas, que determinam o ritmo e o formato dessas cadeias.

A lógica das cadeias de valor possibilita às empresas transacionais diversos graus de liberdade, no tocante a diversos aspectos, inclusive questões tributárias. Assim, nas economias participantes desses processos, é fundamental o ajuste da legislação nacional para lidar com temas como evasão de divisas, mecanismos de preços de transferência, acordos de bitributação e outros.

A opção por aderir à lógica de cadeias de valor implica inevitavelmente custos sociais de ajuste, ao menos durante um processo de transição, dado que muito provavelmente envolverá o encerramento de atividades por parte de diversos produtores. É preciso lidar com essa realidade, facilitando o ambiente para novas iniciativas, por exemplo, via redução de custos internos, ao mesmo tempo que provê intensa capacitação da mão de obra nacional.

Uma preocupação é o risco de crescimento das importações de bens intermediários sem aumento proporcional das exportações. Existe o temor de que a redução das barreiras ao comércio provoque desindustrialização em setores mais intensivos em tecnologia e que agregam mais valor por unidade de trabalho, assim como a maior presença de conteúdo importado aumenta a sensibilidade às variações da taxa de câmbio.

Uma alternativa adotada em alguns países como forma de reduzir o efeito de barreiras às importações e os custos derivados de questões tributárias/administrativas internas é procurar isolar esses efeitos por meio do incentivo à instalação de zonas de processamento de exportações (ZPEs).

Segundo UNCTAD (2013), as ZPEs proporcionam oportunidade para promover desenvolvimento sustentável, em função da possibilidade de explorar as vantagens comparativas em tarefas intensivas em mão de obra menos especializada.

Escaith (2013) ressalta que, em países com infraestrutura inadequada de apoio à produção e logística de comércio externo, as ZPEs podem ser um instrumento importante para conseguir participar de cadeias de valor, visto que concentram em uma área delimitada os requisitos físicos e regulatórios requeridos para um bom desempenho exportador.

Ao mesmo tempo, contudo, a visão negativa das ZPEs associa aos empreendimentos localizados nesses países as características de comércio ilegal e lavagem de dinheiro e, dependendo do percentual que pode ser vendido no mercado interno, uma distorção quanto aos objetivos iniciais de estimular exportações.

Se em alguns países – como China, México, Costa Rica e outros – um percentual elevado das exportações provém de ZPEs, uma fonte de distorção ocorre quando os incentivos para se instalar nessas áreas deslocam empresas de outras áreas da economia apenas para se beneficiar dos incentivos e continuar a vender no mercado interno.

Seja como for, a experiência asiática, e em certa medida também a brasileira, mesmo limitada, mostram que não basta reduzir impostos para que esse tipo de medida política apresente bom desempenho. Além do tempo requerido para sua implantação, a localização, a infraestrutura, a disponibilidade de mão de obra adequada, a qualidade da administração, a relação com a estrutura produtiva do país e a desburocratização são elementos-chave para seu desempenho.

4 O BRASIL E AS CADEIAS DE VALOR

Uma participação efetiva em cadeias de valor demanda competitividade produtiva, não apenas no processo de transformação manufatureira, mas no conjunto de atividades correlatas.

A competitividade na transformação industrial, por sua vez, requer o acesso por parte dos produtores a insumos, equipamentos, partes, peças e componentes e matérias-primas a custos baixos, como forma de preservar a lucratividade da atividade produtiva.

Assim, barreiras às importações desses elementos são um obstáculo claro a um maior envolvimento com essas cadeias produtivas. Nas economias participantes de uma cadeia de valor é preciso que as barreiras impostas a importações sejam mínimas, sobretudo no que se refere ao comércio de matérias-primas, máquinas, partes e peças, uma vez que a lógica da produção em cadeia pressupõe complementaridade em termos geográficos.

Desse modo, um indicador básico da condição para participar da produção em cadeias é o nível das barreiras comerciais adotadas por uma economia. Essas podem ser tarifas e outras medidas, mais dissimuladas, como barreiras técnicas, por exemplo. A análise das medidas não tarifárias é menos imediata e demanda levantamento específico por setores e subsetores. A informação relativa à incidência de tarifas, por sua vez, é mais fácil de processar.

Uma vez que estamos tratando de processos produtivos encadeados, é importante identificar a incidência de barreiras tarifárias sobre os bens de produção (matérias-primas, máquinas, partes e peças) em separado, porque são essas as barreiras mais expressivas com que se defronta uma economia que pretenda participar de cadeias de valor.

Com o propósito de avaliar a posição brasileira nesse sentido, a tabela 1 mostra estimativas de tarifas sobre bens de produção e sobre os demais produtos para um conjunto de países. Para fins de comparação, foram selecionados os parceiros do Brasil no grupo do BRICS,⁷ algumas das principais economias de alta renda e dois países da Ásia e um da América Latina com renda média comparável com a renda *per capita* no Brasil. A identificação dos bens de produção seguiu a classificação proposta em Baumann e Ng (2012).

TABELA 1
Tarifa média aplicada (2000-2020)
(Em %)

	Bens de produção		Demais produtos	
	2000-2010	2011-2020	2000-2010	2011-2020
BRICS				
Brasil	13	13	14	14
Rússia	9	6	12	9
Índia	19	9	27	20
China	9	7	15	12
África do Sul	5	4	9	10
Países de renda alta				
Alemanha	3	3	5	5
Canadá	3	1	8	6
Estados Unidos	3	3	5	5
Reino Unido	3	3	5	5
França	3	3	5	5
Itália	3	3	5	5
Japão	2	2	5	5
Países de renda média				
Malásia	7	6	6	3
México	11	4	19	12
Tailândia	8	5	19	18

Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

As tarifas médias aplicadas sobre bens de produção no Brasil não são apenas mais altas do que as praticadas na maioria dos demais países considerados, como também se mantiveram constantes em nível elevado nas duas décadas analisadas. Nesse caso, há um componente de economia política envolvido.

7. Acrônimo para o grupo de países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Em todas as demais economias consideradas na tabela, ou o nível tarifário sobre bens de produção era baixo no início do período e foi mantido, ou houve reduções significativas, com os casos mais notáveis sendo os da Índia e do México.

Uma outra informação contida na tabela 1 é que, na comparação em relação à incidência das tarifas sobre os produtos, fica claro que as tarifas sobre bens de produção são notavelmente mais baixas do que as incidentes sobre as importações dos demais produtos. Isso é observado em todos os casos, exceto no Brasil, em que os níveis das tarifas praticadas sobre os dois tipos de produtos são semelhantes e estáveis ao longo do tempo.

Nota-se também que, com exceção da África do Sul, onde as tarifas sobre os demais produtos sofreram elevação mínima, e do Brasil, pela constância das tarifas, em todos os demais países é válida a mesma observação anterior: a tarifa era e permaneceu baixa ou houve redução.

Em resumo, o que esses números sugerem é que: i) a economia brasileira pratica tarifas mais elevadas do que seus concorrentes; ii) não houve movimento significativo para alterar essa situação de um modo geral, apesar das decisões recentes com relação a eliminar tarifas sobre alguns itens específicos (ex-tarifários); e iii) a diferença das demais economias, a brasileira pune igualmente a importação de bens de produção e a dos demais produtos, quando seria de se esperar que os primeiros fossem mais beneficiados por um acesso mais amplo a importações, como forma de contribuir para a competitividade da produção nacional.

O Brasil tem tido até aqui participação limitada nas CGVs. Basicamente, este país fornece matérias-primas que são empregadas no processo produtivo de alguns setores, o que caracteriza uma participação com baixa relevância.

Parte das explicações para tanto está relacionada com a composição do parque industrial brasileiro, razoavelmente diversificado e com baixa participação de componentes importados, refletindo, grosso modo, a estrutura básica desde seus primórdios, sempre voltada predominantemente para o mercado interno.

Uma cadeia de valor compreende o conjunto de atividades e processos requeridos para transformar itens isolados, fabricados em diversas partes do mundo, em produtos para consumo final. Assim, o grau de participação de uma economia em cadeias de valor pode ser avaliado pelo componente de valor adicionado no país. Esse valor adicionado pode ser obtido ao se isolar, no montante exportado, o valor adicionado em outros países, ou a intensidade de bens e serviços importados que compõem os produtos exportados.

Como alertado por Baldwin e Lopez-Gonzalez (2013), a ideia de cadeia de valor implica a lógica de importar para exportar, na qual os produtos intermediários externos são usados para produzir bens e serviços que são exportados em

seguida. Supostamente, as tecnologias empregadas na produção em geral são as mesmas usadas na fabricação de itens exportáveis, com o que se pode focar nas importações de bens intermediários – portanto, na participação de valor agregado externo – como indicador do grau de envolvimento com cadeia de valor.

A partir desse entendimento, a tabela 2 indica o percentual de valor adicionado externo no valor exportado pelo Brasil, para diversos setores, conforme classificação utilizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como previsível, há diferenças marcadas entre os setores. O relativamente baixo indicador para o total das exportações é fortemente influenciado pelos percentuais encontrados nas exportações de serviços, de produtos agrícolas, de caça e pesca, e nos produtos têxteis e de vestuário.

TABELA 2
Valor adicionado externo no valor exportado pelo Brasil: média (2010-2018)
 (Em %)

Total de exportações	11,6
Indústria	14,5
Serviços	6,3
Agricultura, caça, pesca e silvicultura	9,3
Alimentos, bebidas e fumo	10,6
Equipamentos elétricos e eletrônicos	20,8
Material de transporte	19,7
Metais básicos e seus produtos	18,5
Produtos químicos e minerais não metálicos	19,7
Têxteis e vestuário	11,1
Serviços empresariais	6,4

Fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development/World Trade Organization (OECD/WTO). Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

No entanto, em alguns setores, como o de fabricação de equipamentos elétricos e eletrônicos, de material de transporte, de produtos químicos e de minerais não metálicos e metais básicos e seus produtos, o componente de valor agregado externo atingiu níveis expressivos na última década. Como demonstrado durante a pandemia, essa relação com itens importados é diretamente afetada pelas condições de oferta de insumos por parte dos fornecedores externos, o que aumenta a sensibilidade dos preços às variações da taxa de câmbio.

A tabela 2 indica também que os serviços exportados pelo Brasil são pouco dependentes de componentes externos, inclusive um dos serviços mais

expressivos tanto nas exportações gerais como no comércio regional, isto é, os serviços empresariais.⁸

Essa comparação de indicadores no nível setorial reflete as características tecnológicas de cada setor, assim como são resultado de políticas específicas. Logo, é impossível isolar os dois efeitos a este nível de análise.

A avaliação qualitativa da participação brasileira em cadeias de valor demanda comparação com os indicadores correspondentes encontrados em outras economias. Para tanto, foram considerados três grupos de países: os parceiros do grupo BRICS, alguns países de renda alta e outros países de renda média comparável com a renda *per capita* brasileira. A tabela 3 mostra esse comparativo para a última década. A base de dados da OCDE fornece valores até 2018, por isso, foi considerada a média dos indicadores entre 2010 e 2018.

Com relação ao indicador da participação de valor agregado externo nas exportações para o agregado da economia, no grupo do BRICS, Brasil e Rússia são os dois países onde esse indicador é mais baixo e semelhante nas duas economias.

Na análise dos doze setores considerados, esse indicador no Brasil tem mais expressão em equipamentos elétricos e eletrônicos, material de transporte, produtos químicos e de minerais não metálicos e em metais básicos e seus produtos. Esses são setores em que nem todos correspondem às vantagens comparativas presumidas da economia brasileira, e que utilizam quantidade mais expressiva de componentes importados.

Ao se comparar com o grupo de países de alta renda, o Brasil só supera os Estados Unidos em equipamentos elétricos e eletrônicos, mas praticamente empata (diferença mínima) com esse país tanto no indicador total quanto em serviços, metais básicos e seus produtos, mineração e em serviços empresariais. Em relação ao Japão, o Estado brasileiro supera em equipamentos elétricos e eletrônicos e em material de transporte. São resultados contraintuitivos, mas que refletem o grau de oferta interna de insumos e fatores nessas duas economias avançadas.

Na comparação com os países de renda média – supostamente seus principais competidores potenciais –, os indicadores do Brasil são superados em larga margem de um modo geral (total e por setores), com a única exceção de mineração em relação ao México e à Malásia. São resultados compatíveis com os indicadores mostrados na tabela 1 no que concerne à menor abertura do mercado nacional.

8. Pela metodologia do Trade in Value Added (TiVA), os serviços – inclusive os empresariais – são considerados em seu conjunto, sem discriminação que identifique os que são exportados. Boa parte desses serviços empresariais não transacionados no exterior não usa insumos importados, a exemplo de consultorias, escritórios de advocacia, contabilidade e outros. Em geral, diversos serviços exportados, como os de engenharia, utilizam mais insumos importados. No entanto, como o conjunto é considerado de modo uniforme, provavelmente os indicadores de baixa participação de valor agregado externo nesses setores sejam viesados.

TABELA 3
Valor agregado externo por setores: média (2010-2018)
 (Em %)

Total	Indústria	Serviços	Agricultura, caça, pesca e silvicultura	Alimentos, bebidas e fumo	Equipamentos elétricos e eletrônicos	Material de transporte	Metalos básicos e seus produtos	Mineração	Produtos químicos e de minerais não metálicos	Têxteis e vestuário	Serviços empresariais
BRICS											
Brasil	12	14	9	11	21	20	19	11	20	11	6
Rússia	9	9	10	16	23	26	13	5	8	22	8
Índia	21	30	4	8	26	27	27	16	44	17	10
China	18	20	8	10	26	19	21	12	19	12	9
África do Sul	22	24	23	18	30	36	28	19	34	23	13
Alta renda											
Alemanha	23	27	19	25	24	28	34	23	30	26	12
Canadá	24	30	20	23	34	47	44	12	31	28	11
Estados Unidos	11	17	9	12	10	20	18	10	20	14	5
Reino Unido	18	28	20	22	22	33	27	15	36	15	11
França	24	33	19	21	28	41	32	18	33	28	14
Itália	23	29	13	22	31	29	34	15	37	22	12
Japão	15	18	11	12	17	17	25	16	24	13	8
Outros de renda média											
Malásia	36	41	15	32	56	48	49	8	35	36	23
México	34	41	10	27	59	44	34	5	39	36	7
Taiilândia	37	44	17	24	53	52	54	21	43	32	20
Turquia	21	27	12	14	34	32	26	16	38	19	12

Fonte: OECD. Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

Caso a produção nacional (assim como as exportações) tenha percentual comparativamente baixo de componentes importados, não significa que o país não participa de cadeias de valor: as tabelas 2 e 3 mostram alguns indicadores não desprezíveis, cabendo avaliar as características dessa participação.

A produção em cadeias de valor significa que os países podem se especializar na oferta de insumos para a produção localizada em outros países, o que se reflete na participação dessa oferta na produção de outros países e/ou em ser um comprador ativo de bens e serviços de terceiros.

Há um efeito multiplicador associado às compras e às vendas de cada economia sobre as economias dos parceiros comerciais. Os conceitos associados são os chamados efeito para trás e efeito para diante dessas transações.

O efeito para trás está associado às aquisições feitas por uma empresa de itens produzidos em outras empresas ou, no caso, por uma economia que adquire insumos de outras economias para compor seu próprio processo produtivo. Quanto maior o nível de complexidade dos produtos ou serviços produzidos em um país, e mais elevada a participação de bens e serviços oriundos de outras economias, mais significativo será esse efeito e, portanto, mais expressivo o impacto do crescimento dessa economia sobre as demais.

O efeito para diante está relacionado com a utilização, por parte de outras economias, dos produtos exportados por um país. No caso de uma economia que apenas forneça itens básicos para a produção externa, esse efeito será mais intenso do que o efeito para trás.

A tabela 4 mostra esses indicadores para o conjunto de países considerados nesta análise. O efeito para trás mede o valor adicionado externo nas exportações totais do país, enquanto o efeito para diante mede o valor adicionado do país nas exportações de outros países como porcentagem do valor exportado por esses países.

Entre os parceiros do BRICS, apenas a Índia apresenta indicador de efeito para trás mais intenso. No caso da China, os dois efeitos são de intensidade semelhante, e os demais países são basicamente provedores de insumos para terceiros.

Essa característica de ser provedor mais intenso que comprador é encontrada também nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Japão, com duas diferenças em relação ao caso brasileiro: o Reino Unido e o Japão têm efeito para trás mais elevado do que o Brasil; e parece razoável supor que o efeito para diante no caso dessas três economias está associado à oferta de componentes tecnologicamente sofisticados.

TABELA 4
Efeitos de encadeamento com outras economias: média (2010-2018)

	Efeitos para trás	Efeitos para diante
Brasil	12	22
Rússia	9	37
Índia	21	16
China	18	18
África do Sul	22	24
Alemanha	23	22
Canadá	24	15
Estados Unidos	11	24
Reino Unido	18	23
França	24	21
Itália	23	19
Japão	15	27
Malásia	36	19
México	34	11
Tailândia	37	13
Turquia	21	17

Fonte: OECD. Disponível em: <http://stats.oecd.org>.

O impacto da economia brasileira como compradora, medido dessa forma, só é maior que no caso da Rússia, e é basicamente comparável com o indicador para os Estados Unidos. Em contrapartida, como fornecedora de itens que compõem as exportações de terceiros, a economia brasileira tem posição bem mais expressiva.

Esses indicadores reforçam a percepção de que o Brasil tem participação nas cadeias de valor, mas da maneira menos nobre, basicamente suprindo produtos intensivos em recursos naturais.

A concorrência com bens produzidos em outras regiões sob a lógica de cadeias de valor é um dos elementos que explicam, em parte, a menor competitividade das exportações brasileiras de manufaturados. Isso não significa que se deva adotar como objetivo único de política a elevação significativa da participação brasileira em tais cadeias produtivas, o que suscita dois tipos de considerações.

Primeiramente, a economia brasileira – como várias outras economias ricas em recursos naturais – dificilmente atingirá os níveis de participação em CGVs observados em outros países pela razão técnica que impede que produtos fabricados de forma contínua, frequentemente produzidos em economias ricas em recursos naturais, como a celulose, possam ter sua produção repartida em etapas isoladas em termos geográficos.

Em segundo lugar, não se deve desprezar os benefícios derivados da participação no mercado internacional de produtos intensivos em recursos naturais, cabendo a adoção de medidas que maximizem a competitividade em sua produção e comercialização, assim como a absorção de progresso técnico, sem prejuízo da preservação das condições de competitividade de outros setores.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

O desempenho de algumas economias nas exportações de produtos manufaturados levou a se identificar na produção em cadeias fonte importante de competitividade. Essa experiência motivou a recomendação recorrente de que economias semi-industrializadas têm muito a ganhar caso participem de processos produtivos desse tipo.

O ritmo de expansão das CGVs foi intenso até a crise de 2008, facilitado pela redução de custos em transportes, telecomunicações e processamento de dados, assim como pela ampla oferta de mão de obra. Seria ingênuo esperar que esse ritmo permanecesse sempre e, de fato, observa-se, desde então, tanto uma redução do ritmo de crescimento da formação dessas cadeias quanto uma crescente regionalização dos processos produtivos, à diferença do impulso inicial, mais globalizado.

O novo normal produtivo tem, entre seus fatores determinantes, os processos produtivos digitalizados, que elevam a produtividade, e as plataformas digitais que aceleram os processos e as vendas. A customização de vendas é obra dessas facilidades, e esse novo contexto retroalimenta o crescimento da produção em cadeias.

Contudo, tem havido modificações importantes. Pressões internas em diversos países têm dado origem a medidas que dificultam a produção em escala global, e novas tecnologias (como as impressoras 3D) têm estimulado a produção internamente.

Por sua vez, a regionalização de alguns processos produtivos impõe às economias semi-industrializadas um desafio e uma oportunidade. O desafio é a redução das facilidades que pareciam surgir em um ambiente globalizado, enquanto a oportunidade é que o diferencial de custos não desaparece totalmente das decisões econômicas.

Assim, a realocação produtiva mais próxima a mercados consumidores pode implicar novas oportunidades para que os países vizinhos a economias de grande mercado venham a sediar unidades produtivas antes localizadas em outras regiões.

Um dos efeitos da pandemia da covid-19 foi impor restrições aos processos produtivos dependentes de insumos importados, tanto por causa das restrições

impostas por razões sanitárias quanto pelo desequilíbrio não previsto entre oferta e demanda. Além disso, passou a haver grande restrição ao transporte de produtos devido à menor disponibilidade de *containers* e navios. Isso levou a expectativas de realocação de plantas produtivas (*reshoring*, como ficou conhecido), que poderia beneficiar, por exemplo, as economias latino-americanas, por sua proximidade geográfica com os Estados Unidos. Até o momento, essa expectativa não se concretizou com a intensidade desejada.

A pandemia adicionou novos determinantes a um cenário que já tinha suas peculiaridades, tendo em vista as desavenças entre os Estados Unidos e a China: i) as dificuldades no acesso a insumos levaram a reconsiderar as decisões privadas quanto à dependência de poucos fornecedores; ii) os problemas de disponibilidade de transporte afetaram a capacidade de oferta de vários setores; e iii) as decisões de produzir *offshore*, antes baseadas essencialmente nos custos relativos, agora passaram a ter também um componente geopolítico.

Ao mesmo tempo, há reações contra a globalização: por favorecer os trabalhadores mais qualificados e pagar altos salários, enquanto ocorre a redução dos postos de trabalho, deslocados para o exterior, há a reação de parte dos trabalhadores nos países investidores.

O ambiente político nos países de origem do capital leva a reações contra a produção *offshore* e a favor de barreiras comerciais. Em outras palavras, a globalização estimula sua própria negação.

Uma “desglobalização” ampla, no entanto, não parece inevitável: i) os processos produtivos mais eficazes envolvem o emprego de componentes frequentemente fabricados de forma mais eficiente em outros países; ii) como os tempos do progresso técnico são cada vez mais curtos, a competitividade implica dispor desses componentes a curto prazo; iii) é pouco provável que se consiga substituir de modo eficiente boa parte das importações por produção interna: surge uma dependência de produtores externos como não se via antes; portanto, iv) parece existir um limite técnico e estrutural ao processo de desglobalização.

Há preocupação também com as previsões de que a reversão do processo de globalização – motivada, por exemplo, pelos recursos substantivos empregados em alguns países, como os Estados Unidos, no estímulo à produção interna – implicará pressões de custos. Como o que levou anteriormente a produzir em outro país foram os custos mais baixos, fazê-lo domesticamente envolverá custos mais elevados de produção e, portanto, pressão inflacionária.

Outra fonte de preocupações é o desequilíbrio, encontrado atualmente nas economias dos Estados Unidos e na União Europeia, de postos de trabalho não preenchidos, por diversas razões. Uma delas está associada ao fato de que as

posições oferecidas no mercado de trabalho são atividades que demandam mais qualificação, o que não tem encontrado receptividade do lado da oferta de mão de obra, entre outros motivos, por baixa disponibilidade de trabalhadores com as qualificações requeridas. É previsível a repercussão política desse desencontro.

Assim, é razoável supor que o cenário de cadeias de valor ainda prevalecerá por algum tempo, mesmo que com características distintas das anteriores. A retomada do ritmo de atividades, ao se resolver o problema da oferta e do acesso a insumos, e ao se reduzir ou eliminar o gargalo nos transportes (mais disponibilidade de navios e *containers*), volta a explicitar as contradições do processo de globalização, mas é pouco provável que elimine a produção fragmentada.

Do ponto de vista das economias semi-industrializadas que apostavam em participar de cadeias como forma de ativar o ritmo de atividade produtiva, é preocupante que as cadeias globais tenham se tornado já há algum tempo intensivas em conhecimento e emprego de trabalhadores qualificados, com crescente presença de serviços. Isso beneficia as economias mais ricas, por suas vantagens comparativas nesses itens.

Esse contexto traz novos itens e desafios para economias como as dos países latino-americanos e para o Brasil, em particular. De modo geral, os países da região participam das CGVs, mas predominantemente como fornecedores de matéria-prima.

Na região, são quase inexistentes as iniciativas voltadas para somar esforços para explorar de forma conjunta uma inserção internacional competitiva (um jogo de soma positiva), como se observa na Europa Ocidental e, sobretudo, no Sudeste Asiático. Aqui há baixíssima complementaridade produtiva.⁹

Como resultado, temos uma crescente penetração de produtos fabricados em cadeias produtivas em outras regiões. No caso da economia brasileira, a participação no processo de globalização foi limitada até então, exceto no tocante ao movimento de capitais e na provisão de alguns produtos básicos. A participação no comércio de mercadorias continua baixa, a economia permanece relativamente fechada a importações e o número de acordos preferenciais ainda é comparativamente reduzido. Logo, o país não está em processo de desglobalização porque não chegou sequer a se globalizar.

Em relação às CGVs, pode-se dizer que: dado que boa parte das vantagens comparativas da região é em recursos naturais, o nível de participação em CGVs sempre será mais baixo do que o conseguido por economias de outras regiões. Assim, não parece claro que o objetivo deva ser apenas ter presença maior nessas cadeias globais.

9. Ver, a respeito, os indicadores relativos ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a outros exercícios de integração regional em Baumann (2020a).

As cadeias regionais de valor, por sua vez, poderiam ser usadas como ferramenta para uma inserção internacional mais competitiva, via redução de custos, e com diminuição de conflitos com as economias vizinhas. A pré-condição básica é haver vontade política para poder lidar com o número grande de obstáculos. A alternativa, por ora, é seguirmos com a perpetuação de níveis reduzidos de integração regional, apenas preservando o estoque histórico do que já foi negociado.

Este capítulo fez referência a quatro benefícios potenciais associados à participação de economias semi-industrializadas em CGVs. É a percepção de que é possível absorver ao menos alguns desses benefícios, assim como o entendimento de que algumas economias encontram na produção em cadeias fonte de competitividade, o que tem motivado as considerações a respeito de participar dessas cadeias como um instrumento que pode ser importante na promoção do desenvolvimento econômico.

Enfatizar os aspectos positivos que podem derivar da participação em cadeias sugere implicitamente que promover tal participação deveria ser objetivo de política econômica. Esse é um raciocínio duvidoso, principalmente porque tal participação independe da vontade isolada de um governo. Nesse sentido, inexistem candidaturas.

O que é possível se afirmar com relação a um determinado setor produtivo, de uma dada economia, que tenha participação expressiva em processos produtivos em cadeia, é que essa participação é indicativa de que os produtores nesse setor conseguem produzir bens ou serviços de qualidade competitiva internacional e com condição de entrega nos tempos demandados pelas variações na demanda. É, portanto, um setor competitivo.

Além disso, essa participação reflete a existência de condições adequadas na economia de onde opera esse setor em relação à infraestrutura (o que permite a produção e a entrega dos itens produzidos a tempo) e baixa interferência de políticas governamentais, possibilitando acesso fluido a insumos e a exportação dos bens e serviços produzidos, disponibilidade de mão de obra com a qualificação mínima exigida para a produção e a entrega desses itens, bem como oferece ambiente aceitável e segurança jurídica para os negócios.

Em vez de ser vista como um objetivo final da política econômica do país, a participação em cadeias de valor deve ser considerada basicamente como mais um dos indicadores do grau de eficiência dos setores produtivos e da provisão de condições favoráveis para o desempenho desses setores. Como participar de cadeias de valor não é um ato de vontade do país, a leitura deve ser inversa: à medida que mais setores de uma economia participem de forma expressiva de cadeias de

valor – e não apenas na provisão de matérias-primas ou mão de obra barata –, esse é um indicador de que a política econômica está na direção desejável.

A agenda da política econômica deve ser, portanto, proporcionar condições para que possíveis investidores identifiquem os setores produtivos do país como parceiros em potencial na composição de cadeias de valor. No caso do Brasil, a localização geográfica aumenta o peso dos custos de transporte no processo decisório.

Uma possibilidade é fornecer insumos a cadeias em que o processo de montagem do produto esteja localizado na América do Norte ou na Europa Ocidental. Esta, de fato, era a expectativa alimentada por diversos governos latino-americanos, que esperavam que como resultado dos impactos da pandemia da covid-19 houvesse a realocização de plantas produtivas localizadas na Ásia. A relativa proximidade com mercados de alta renda é certamente um atrativo. A partir disso, a eventual entrada em operação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia poderá ter implicações nesse sentido.

Outra possibilidade deriva do fato de que o Mercosul tem procurado negociar acordos comerciais com países com alguma experiência bem-sucedida em cadeias de valor, como a Coreia do Sul. Se as negociações contemplarem, de algum modo, a facilitação da produção em cadeia, isso dá origem a duas possibilidades: i) participar de processos produtivos junto com esses países, fornecendo insumos para montagem lá; e/ou ii) aproveitar a experiência externa para a instalação de plantas produtivas aqui, que adotem processos produtivos de nível regional, com a participação de outras economias sul-americanas.

Nos casos das cadeias centradas na América do Norte, na Europa Ocidental ou em algum país asiático, um elemento decisivo será o custo de transporte e a capacidade de resposta de oferta segundo as variações de demanda, além das condições tecnológicas para ofertar insumos com a qualidade requerida. Políticas para redução de tempo e custos de embarque e frete aumentam sua importância na agenda econômica, além das questões relacionadas à qualificação de trabalhadores e à eficiência na gestão das empresas.

Uma terceira possibilidade é criar cadeias produtivas com as economias vizinhas. Essa opção, que pareceria natural, em vista do crescente regionalismo das cadeias de valor, depende, antes de tudo, da vontade política de avançar nesse sentido, algo que até agora não se verificou. Ela pressupõe lidar com as múltiplas dificuldades existentes, que compreendem desde a prática de barreiras comerciais variadas até a inadequação das regras de origem, como a interação limitada do Mercosul com as economias da costa do Pacífico, entre diversas outras.

A relação da economia brasileira com a participação em cadeias de valor permanece tema controverso. Independentemente da decisão de aderir ou não a esse formato produtivo, resta pouca dúvida de que as medidas frequentemente recomendadas a uma economia que pretenda aderir a tais cadeias contribuem para a eficiência produtiva e a segurança jurídica do ambiente de negócios. Esse conjunto de medidas enfatizadas na literatura sobre o tema deveria ser considerado com mais objetividade, mesmo que não resulte em aumento da participação nacional em cadeias de valor: ele é resultado, não meta.

Portanto, os capítulos até aqui analisaram o distanciamento econômico do Brasil em relação a outros países, além de discorrerem sobre as características das políticas comercial e de investimento. Contudo, a inserção internacional hoje se depara com outros desafios, uma vez que há questionamento crescente em relação ao formato de governança global vigente. Na sequência, o capítulo 8 discute alguns dos aspectos mais relevantes da posição brasileira para lidar com esses novos desafios.

O DESAFIO DO ALINHAMENTO EXTERNO^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

A tradição diplomática brasileira é predominantemente pacífica, com ênfase no cumprimento estrito dos princípios acordados no âmbito multilateral, e com o país adotando – exceto em períodos específicos – uma postura de boas relações com os demais países. Em que pese essa postura essencialmente globalizante, desde a década de 1990, o país passou a tornar mais explícitas algumas opções de alinhamento econômico, que se somam à sua participação tradicional na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que data da década de 1960.

A política de inserção internacional brasileira tem, hoje, três vertentes principais, conforme a seguir descrito.

- 1) Desde 1991, o Brasil tem procurado consolidar um processo de integração regional iniciado em meados de 1986, com a Argentina e o Uruguai e, desde 1991, incluindo também o Paraguai, na formação do Mercosul.
- 2) Desde 2009, o país é sócio-fundador do bloco Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC), grupo de economias emergentes com o objetivo de promover complementaridades e influenciar a governança global, que teve a inclusão posterior da África do Sul, tornando-se então o atual BRICS.
- 3) Desde 2017, o Brasil formalizou seu propósito de se tornar membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2022, o início das negociações para tanto foi aprovado pelos membros atuais.

Além de participar desses grupos, desde 1999 o Brasil é também membro do chamado Grupo dos Vinte (G20), fórum informal de chefes de Estado e de governo, ministros da Economia e presidentes de bancos centrais. Essa participação não chega a constituir propriamente um quarto vetor, uma vez que há frequente convergência com as recomendações acordadas no âmbito da OCDE: onze dos dezoito países são membros plenos dessa instituição.

1. Agradeço a Jessyka Goltara o apoio estatístico no processamento de alguns dados primários.

2. Uma versão anterior deste texto foi divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Nota Técnica* (Baumann, 2022g).

São, portanto, três vetores com propósitos não semelhantes e eventualmente pouco compatíveis em relação a certos aspectos.

No caso do Mercosul, o Tratado de Assunção, de março de 1991, estabelece que: os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (Mercosul), o que implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (Mercosul, 1991).

Poucos anos depois da assinatura desse tratado foi acordado que o objetivo de criação de um mercado comum era por demais ambicioso, dadas as condições, e passou-se a construir uma união aduaneira parcial. Trata-se basicamente de exercício de integração econômica via facilitação de comércio e harmonização legal, com propósitos de conseguir, ademais, convergência macroeconômica. Não há consideração sobre mecanismos de inserção internacional conjunta dos sócios.

Em relação ao BRICS, em junho de 2009, na Rússia, a primeira declaração conjunta dos líderes dos quatro países que formaram o bloco, estabelece, no seu art. 3º, que:

estamos comprometidos em avançar com a reforma das instituições financeiras internacionais, de modo a refletir as mudanças na economia global. As economias emergentes e em desenvolvimento precisam ter mais voz e representação nas instituições financeiras internacionais, e os chefes de tais instituições devem ser nomeados através de processos de seleção abertos, transparentes, e baseados em mérito. Também acreditamos que há uma grande necessidade de um sistema monetário internacional estável, previsível e mais diversificado (BRIC, 2009, tradução nossa).

Trata-se, portanto, de exercício concebido explicitamente para somar esforços e influenciar a governança global. É um sentido inverso ao proposto no Tratado de Assunção, embora não se identifique nesse ponto incompatibilidade entre os objetivos dos dois exercícios.

No caso da OCDE, em 2022, o Brasil recebeu a aprovação – junto com outros cinco países – para o início das negociações para a membresia plena na instituição. Como parte desse processo foi enviado ao governo o documento conhecido como Road Map (OECD, 2022), que detalha os passos a seguir no processo negociador. No seu art. 5º o documento faz referência a que na declaração comemorativa dos sessenta anos da instituição foi afirmado pelos países-membros que

formamos uma comunidade de pensamento semelhante, comprometida com a preservação das liberdades individuais, os valores da democracia, as regras da lei e a defesa dos direitos humanos. Acreditamos nos princípios de um mercado aberto e transparente. Guiados por nossa Convenção, buscaremos crescimento econômico sustentável e geração de emprego, enquanto protegemos nosso planeta. Nosso objetivo compartilhado é combater a pobreza, reduzir desigualdades e não deixar ninguém para trás. Como um abridor de caminhos a nível global, a OCDE continuará, portanto, a desenvolver análises baseadas em evidências que ajudam a gerar políticas inovadoras e padrões para construir economias mais sustentáveis e mais inclusivas, inspirando a confiança em sociedades mais resilientes, responsáveis e saudáveis. São áreas-chave as reformas estruturais, a abertura do comércio e investimento, o crescimento inclusivo, a governança, o meio ambiente, a biodiversidade e o clima, a digitalização e a infraestrutura (OCDE, 2022, tradução nossa).

Em outras palavras, a OCDE tem por princípio ser formada por um conjunto de países com valores semelhantes, a partir dos pilares de livre iniciativa. A OCDE é considerada uma das principais fontes de recomendações para o fortalecimento da governança global. Uma vez que o país adquira o *status* de membro pleno, o que implica alinhamento com tais recomendações, isso certamente motivará um debate sobre a simultaneidade com os princípios acordados em outros exercícios.

No caso do G20, os objetivos são: i) coordenação política entre os membros para alcançar estabilidade econômica e crescimento sustentável; ii) promover regulações financeiras que reduzam riscos e previnam crises financeiras futuras; e iii) criar nova arquitetura financeira internacional.

Há, portanto, no caso do Brasil, compromissos simultâneos – e contraditórios – para consolidar um processo de integração regional, embora nunca tenha ficado clara a intenção de ações conjuntas para atuação no cenário internacional: compromisso com outras economias emergentes para procurar influenciar a governança global e maximizar os benefícios com a aproximação com outros emergentes, ao mesmo tempo que o país se esforça para se tornar membro pleno da instituição de referência do *status quo* econômico global. É uma dimensão que parece contradizer a razão mesmo da criação do BRICS. E mais: no caso de ser aprovada sua condição de membro pleno da OCDE, o país se converterá no primeiro do BRICS nessa dupla condição.

A análise da compatibilidade dessas rotas distintas é tratada aqui apenas com base em alguns indicadores da área externa. Seria impossível cobrir todas as dimensões e todos os setores envolvidos.

Seguindo esta introdução, a próxima seção mostra as linhas gerais do Mercosul e alguns indicadores da relação econômica do Brasil com seus parceiros. Fica clara a preocupante perda de importância relativa do exercício de integração regional no comércio exterior brasileiro, com implicações para as negociações externas.

A terceira seção faz exercício semelhante nas relações do Brasil com os demais países-membros do BRICS. Mesmo sabendo do peso relativo da China nos indicadores do grupo, o tratamento dado aqui não individualiza parceiros, uma vez que o interesse é comparar os impactos em cada um desses exercícios. Se as relações econômicas com o Mercosul têm se debilitado, as relações comerciais e a atração de investimentos diretos com o grupo do BRICS, ao contrário, têm crescido em forma expressiva, o que claramente influencia as decisões de alinhamento por parte do país, numa série de aspectos.

A quarta seção discute algumas questões relacionadas com a perspectiva de o país vir a se tornar membro pleno da OCDE. Nesse caso, não é possível repetir o exercício das seções anteriores, tanto pela multiplicidade de membros da instituição quanto pelo fato de que a própria negociação no processo de acesso deverá implicar algumas mudanças. A alternativa foi considerar – para um conjunto de países-membros da OCDE com renda *per capita* mais próxima à do Brasil – os indicadores para algumas variáveis nos anos que antecederam a aprovação de sua membresia em comparação aos anos que se seguiram a essa efetivação. A economia brasileira apresenta indicadores em níveis comparáveis com algumas dessas variáveis, mas se destaca – em forma negativa – quanto à abertura comercial e ao nível de investimento.

A quinta seção resume os principais resultados e especula em relação a alguns dos aspectos em que poderá aparecer baixa compatibilidade entre as opções de ser membro do Mercosul e do BRICS e ao mesmo tempo se tornar membro pleno da OCDE.

2 AS RELAÇÕES COM O MERCOSUL

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único em diversos aspectos. Desde logo, o objetivo inicial de criar um mercado comum foi ajustado para propósitos mais realistas, no sentido de criação de um espaço econômico comum. É provável que não exista outro grupo de países de dimensões econômicas tão díspares e com pretensão de constituir uma união aduaneira. Além disso, nenhum outro exercício no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o

Mercosul até 1998, do mesmo modo nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

Uma peculiaridade adicional desse exercício é que ele – diferentemente dos demais acordos preferenciais na América Latina e Caribe – não guarda correspondência com a trajetória histórica desses países, segundo a estrutura de vice-reinados da época da colonização. Ele é essencialmente fruto de uma decisão política de aproximar economias geograficamente próximas, com histórico limitado de transações econômicas entre si.

Outro aspecto relevante é que o processo de aproximação dos países do Cone Sul coincidiu com a redemocratização de suas sociedades. Se houve benefício em termos de estabilidade democrática, ao mesmo tempo as turbulências políticas localizadas foram um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas. O Mercosul é dos poucos exercícios de integração cujos objetivos compreendem de forma explícita a dimensão política.

Entre outros tantos determinantes, o período desde a assinatura do Tratado de Assunção corresponde a uma aceleração do processo de abertura comercial e financeira, a momentos de internação de diversas crises no cenário internacional, a desequilíbrios nos preços relativos, a influxos extraordinários de investimento estrangeiro direto (IED) e à superposição entre as negociações sub-regionais e negociações em nível multilateral.

Nesse mesmo período ocorreram grandes transformações na política macroeconômica dos países do bloco. Programas de estabilização adotados a partir de diferentes estratégias reduziram drasticamente a taxa de inflação. Várias reformas econômicas foram implementadas. Observaram-se diferentes estratégias de estabilização, resultando em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão, e quedas abruptas no produto interno dos países.

Não é fácil, portanto, atribuir à existência ou ao formato negociador do Mercosul os resultados observados na estrutura produtiva dos países que o compõem: eles são fruto de uma quantidade expressiva de influências, que transcendem o âmbito do acordo regional.

Se existe vontade política de seguir com o processo de integração regional, é importante verificar até que ponto e em que sentido as condições econômicas nos quatro países mudaram nesse período, como pré-condição para se definirem os rumos a serem tomados no desenho do projeto de longo prazo.

O processo de aproximação formal das economias do Cone Sul possibilitou um crescimento considerável do volume transacionado. As exportações entre os quatro países aumentaram quase seis vezes em valor, entre o início da década de

1990 e o final da década seguinte. Houve um claro momento de auge, na segunda metade da década de 1990, e uma pequena recuperação a partir de 2003.

Há notável diferença em termos de importância relativa do mercado regional para cada um dos sócios. Como previsível, as economias de menor dimensão são mais dependentes do comércio com seus pares, que chegaram a absorver um percentual elevado do valor total exportado pelos sócios menores.

Um exercício de integração provavelmente é beneficiado pelas razões a seguir.

- 1) Pela semelhança entre as estruturas de demanda e produção entre os países participantes.
- 2) No caso de disparidades entre o potencial econômico dos países participantes do exercício, pela existência de fundos regionais que possam contribuir para estimular a capacidade produtiva e/ou compensar eventuais desequilíbrios no comércio intrarregional.
- 3) Na ausência de tais recursos, pela possibilidade de que os sócios menores possam explorar o mercado interno do sócio maior, de modo a se beneficiar dos efeitos multiplicadores que derivam de exportações líquidas positivas no âmbito regional e com isso aumentar sua própria demanda pelos produtos originários daquele sócio.

Dessa forma, na ausência de homogeneidade de potencial econômico e na ausência de fundos compensatórios de eventuais desequilíbrios, o equilíbrio dinâmico de um exercício de integração depende de que os sócios de maior potencial competitivo contribuam para reduzir os déficits comerciais externos dos seus parceiros.

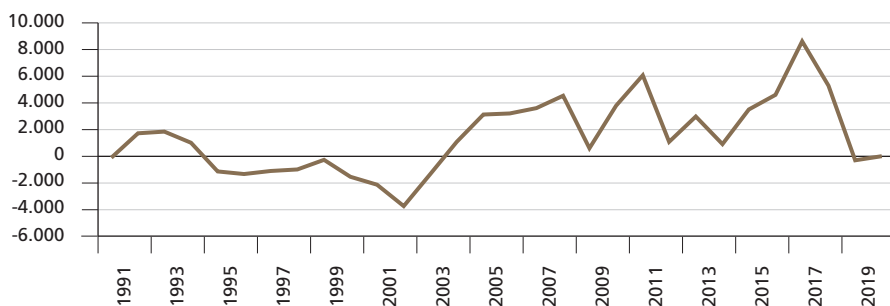
A preservação de relações regionais sustentáveis pressupõe a existência de claros benefícios para cada um dos países participantes. As economias maiores podem se beneficiar, por exemplo, da existência de um mercado assegurado para seus bens e serviços com maior valor adicionado e/ou conteúdo tecnológico, enquanto para os sócios menores o benefício está fortemente relacionado à geração de superávit em suas relações comerciais com mercados de maiores dimensões.

Um conjunto de preferências comerciais diferenciadas só é sustentável ao longo do tempo se os agentes econômicos nos países envolvidos tiverem uma clara percepção de que existem vantagens derivadas dessa concessão de tratamento diferenciado a outro país. No caso do Mercosul, os indicadores agregados indicam desequilíbrio comercial recorrente e diferentes desempenhos em termos de crescimento do produto.

A economia brasileira tem sido sistematicamente superavitária no comércio com os parceiros do Mercosul. O argumento frequentemente usado para explicar

esses resultados é o limitado potencial de capacidade produtiva encontrado nas economias menores. Isso explicaria parte dos resultados comerciais do Brasil não apenas nas suas transações com o Mercosul como também com o restante da América do Sul. Não se pode, porém, desconsiderar a persistência de barreiras adotadas do lado de cá da fronteira. O gráfico 1 ilustra essa trajetória.

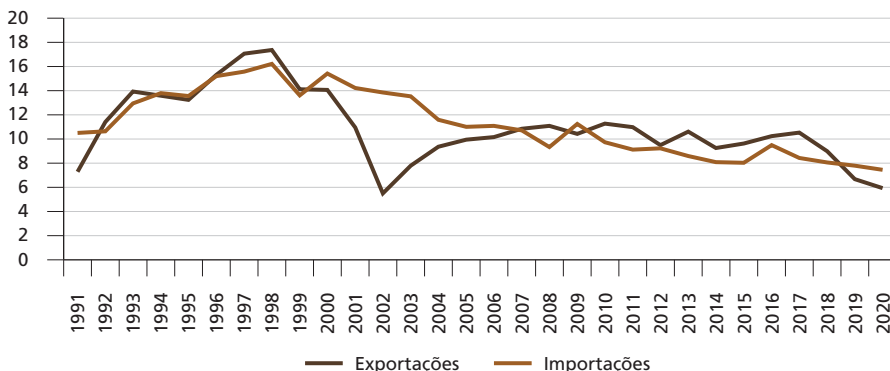
GRÁFICO 1
Saldo comercial brasileiro com o Mercosul (1991-2020)
(Em US\$ milhões)



Fonte: World Integrated Trade Solution (Wits)/World Bank.

Em que pese essa geração de excedente comercial, contudo, é notável registrar que a importância relativa do mercado do Mercosul para a economia brasileira tem se reduzido de forma sistemática, como indicado tanto nos últimos anos mostrados no gráfico 1 quanto no gráfico 2. O peso relativo desse mercado para as exportações e importações brasileiras, em 2020, era quase uma terça parte do registrado ao final da década de 1990.

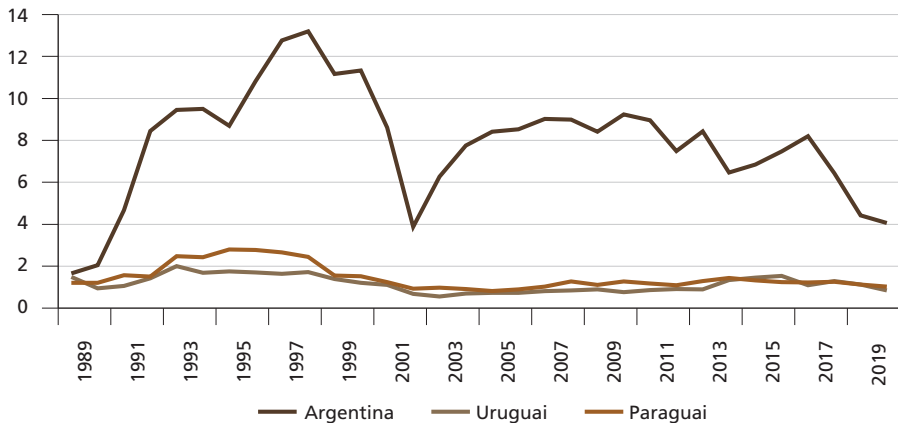
GRÁFICO 2
Importância do Mercosul no comércio brasileiro (1991-2020)
(Em %)



Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade).

A Argentina é o principal parceiro do Brasil no Mercosul. No momento de auge da aproximação comercial entre as duas economias, na segunda metade da década de 1990, o mercado argentino chegou a absorver 13% das exportações totais brasileiras. Isso foi seguido de pronunciada queda até 2002 e, na recuperação subsequente, não mais voltou a representar sequer 10% do valor exportado (gráfico 3). Em 2020, o mercado argentino representava menos de uma terça parte do que significou na década de 1990. No caso do Uruguai, esse é um mercado que sempre representou pouco menos que 2% do valor total exportado pelo Brasil, sem grandes alterações ao longo do tempo, participação semelhante à do Paraguai, que foi um pouco mais expressiva apenas na segunda metade dos anos 1990.

GRÁFICO 3
Participação dos sócios do Mercosul nas exportações brasileiras (1989-2020)
(Em %)

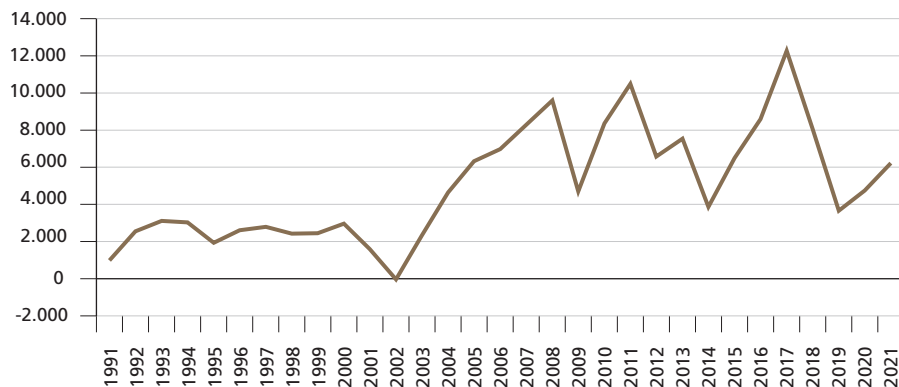


Fonte: UN Comtrade.

Por diversas razões e com frequência, os argumentos em favor de exercícios mais aprofundados de integração enfatizam a possibilidade de que o mercado regional possa estimular as trocas de produtos mais elaborados. Assim, cabe identificar a importância dos mercados argentino, uruguaio e paraguaio para as exportações de produtos manufaturados brasileiros.

O gráfico 4 mostra que o saldo brasileiro no comércio regional de manufaturas aumentou significativamente entre 2002 e 2008, mas a partir de então oscilou com razoável intensidade, atingindo um ponto de máximo em 2017, com queda a um terço nos anos seguintes. As exportações brasileiras de manufaturas variaram, no período, entre um mínimo de US\$ 2.575 em 1991 e um máximo de US\$ 22.376 em 2011, enquanto as importações desses produtos tiveram um mínimo de US\$ 893 milhões em 1991 e um máximo de US\$ 13.038 em 2013.

GRÁFICO 4
Saldo brasileiro em manufaturas com o Mercosul (1991-2021)
(US\$ milhões)

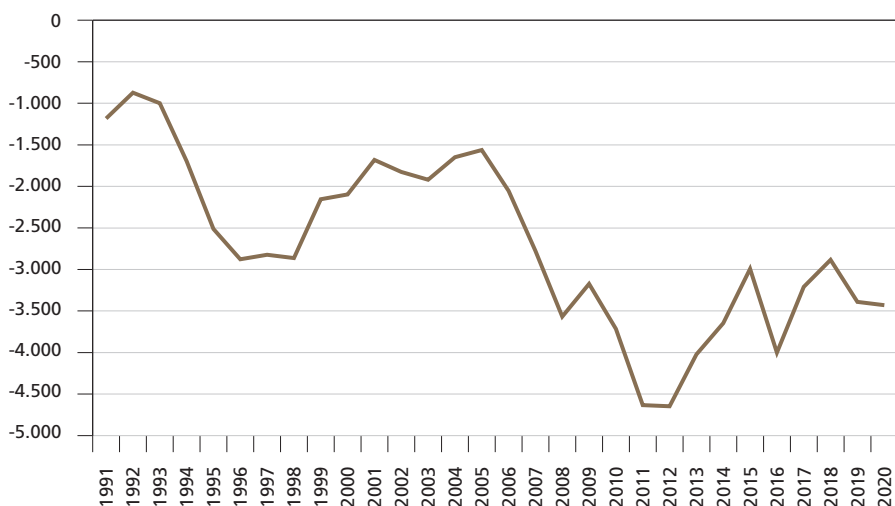


Fonte: Wits/World Bank.

A economia brasileira permanece superavitária nesse mercado de manufaturas, mas o volume de transações é bem menos expressivo do que já foi: as exportações em 2020 foram de apenas US\$ 9,8 bilhões.

Uma trajetória distinta é registrada no comércio regional de produtos agrícolas, segundo o gráfico 5.

GRÁFICO 5
Saldo brasileiro com produtos agrícolas com o Mercosul (1991-2020)
(US\$ milhões)



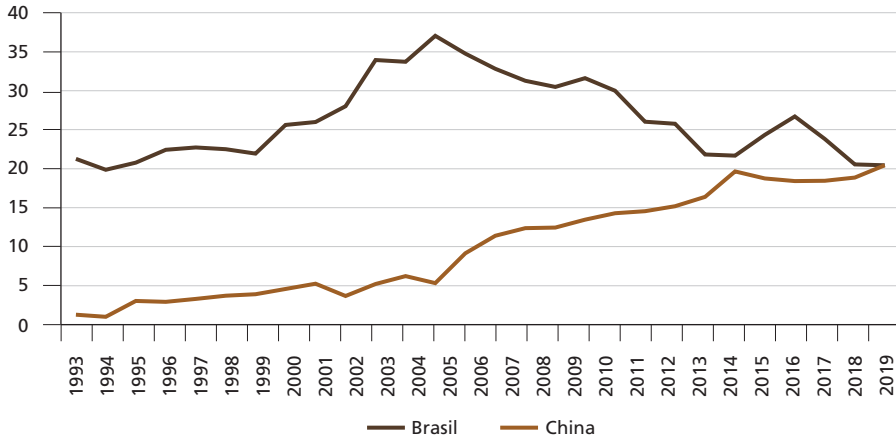
Fonte: Wits/World Bank.

O Brasil é sistematicamente deficitário nesses produtos, diferentemente das manufaturas. As exportações brasileiras passaram de US\$ 262 milhões em 1991 para um valor máximo de US\$ 1,882 milhões em 2011, enquanto as importações variaram entre US\$ 1,444 milhões em 1991 e US\$ 4,782 milhões em 2011.

Esse resultado para o comércio agrícola não deveria surpreender, tendo em vista as vantagens comparativas da região em recursos naturais. O preocupante é a queda da importância relativa das transações em manufaturas, precisamente o setor de que se esperaria que fosse o elemento dinâmico do processo de integração regional e o elemento catalizador de desenvolvimento econômico das economias participantes.

As explicações para o desempenho pífio recente do comércio de manufaturas podem ser concentradas sobretudo no mercado argentino, de longe o principal parceiro no grupo. Uma dessas justificativas para o baixo dinamismo brasileiro nesse mercado está associada à crescente concorrência com produtos chineses, como mostra o gráfico 6.

GRÁFICO 6
Brasil e China nas importações argentinas (1993-2020)
(Em %)



Fonte: UN Comtrade.

As duas curvas são praticamente o reflexo uma da outra. À queda de participação brasileira – sobretudo desde 2006 – correspondeu o aumento pronunciado da presença de produtos chineses. Hoje os produtos das duas origens participam com 20% do mercado argentino, mas, no início da série, em 1993, o Brasil participava com 21%, superando os 35% de 2006, enquanto a China correspondia a não mais que 1% das importações totais argentinas.

Repetindo o exercício para produtos manufaturados – não mostrado aqui –, o resultado é semelhante, e muito concentrado no tempo. Em uma década (de 2010-2011 a 2018-2020) a presença chinesa aumentou de 17% para 24%, enquanto a participação brasileira caiu à metade, de 32% para 16%.

Resta pouca dúvida de que os produtores brasileiros têm perdido espaço importante nos principais mercados do Mercosul. E é notável que a crescente e expressiva presença comercial chinesa no Cone Sul ocorra sem que exista acordo de preferências comerciais com aquele país, uma vez que isso pressupõe negociação conjunta por parte do Mercosul.

No que se refere a investimentos diretos, a base de dados fDi Markets³ traz informação sobre os projetos bilaterais, no período de 2003 ao primeiro semestre de 2022. Nesse intervalo o Brasil investiu nos parceiros do Mercosul US\$ 9,220 milhões, e recebeu deles US\$ 2,296 milhões, o que indica um resultado em consonância com o que se poderia esperar, dadas as dimensões relativas dos sócios.

Do ponto de vista das negociações externas do Mercosul, esse desencontro de objetivos entre os sócios possivelmente afetará a construção de posições negociadoras conjuntas, para países marcados pelo baixo número de acordos comerciais preferenciais com terceiros. E não seria sem sentido imaginar que os estímulos concedidos à China em alguns setores venham reforçar as resistências de alguns países europeus, que alegam dificuldades para a entrada em operação do acordo Mercosul-União Europeia.

Não é possível atribuir ao Mercosul a responsabilidade total pelos avanços ou pelos atrasos registrados no período. Pode-se argumentar, contudo, que algum indicador adverso viria a ser ainda pior se não fosse a existência das relações preferenciais em nível regional, da mesma forma que se pode ver no grupo a origem de algum avanço localizado.

Com todas as ressalvas, algo é possível ser dito em termos do que poderia ser a expectativa dos agentes econômicos quanto aos indicadores de desenvolvimento e em relação ao efetivamente obtido.

Nos muitos anos em que se argumenta em favor da integração regional na América Latina – e no Mercosul em particular – raramente isso foi apresentado como ferramenta para a promoção conjunta de competitividade.

No caso do Mercosul, as diferenças de potencial econômico fazem com que a justificativa para o esforço de integração – e conseqüentemente para as negociações do bloco com terceiros países – seja um tanto difusa, uma vez que, argumentos geopolíticos à parte, não é clara a razão estritamente econômica para o

3. Disponível em: <https://www.fdimarkets.com>.

empenho por parte do Brasil, por exemplo. Isso tem dado margem a que alguns analistas tenham por vezes defendido uma volta do processo a um nível de área de livre comércio, sem política comercial externa comum.

Na ausência de uma incorporação mais estruturada dos processos produtivos dos sócios menores o risco é que nos próximos anos se continue a registrar indicadores como os mostrados aqui, com desequilíbrios comerciais recorrentes e disparidades de potencial econômico, o que certamente contribui para desestimular os esforços de promoção da integração.

3 AS RELAÇÕES COM O BRICS

Para se entender o BRICS é importante rever sua evolução desde a conferência de cúpula em Ekaterimburgo, na Rússia, em 2009. Naquela oportunidade, as quatro economias envolvidas estavam crescendo a taxas invejáveis,⁴ bem acima do observado nos países industrializados, e era clara a percepção de que, não apenas por seu desempenho, mas sobretudo pelas dimensões de suas economias e de seus mercados internos e estruturas produtivas, esses países deveriam ter voz mais ativa nos assuntos globais.

A formação do grupo começou com uma estratégia cautelosa de aproximação a partir da insatisfação com sua presença nos processos de determinação dos rumos da governança global. Com o passar do tempo, aquilo que era essencialmente um interesse focado na questão econômica foi ganhando novas dimensões, abrangendo outras áreas: uma vez que os vínculos entre esses países são exíguos, à medida que se multiplicam as possibilidades de interseção aumenta, ao mesmo tempo, o conhecimento mútuo, portanto a identificação de possibilidades de ações conjuntas.

É desnecessário dizer que o risco implícito nessa estratégia é o grupo perder o foco naquilo que mantém a coesão entre os cinco países.

O BRICS é um grupo que foi criado basicamente para influenciar a governança global, o que pressupõe homogeneidade de objetivos. No entanto, as declarações e os planos de ação divulgados após cada reunião de cúpula têm apresentado um número variado de temas diversos, dificultando a identificação dos objetivos específicos do grupo.

Além disso, o modelo de presidências *pro tempore* tem estimulado cada país a acrescentar novos temas a cada ano, tanto no âmbito econômico quanto no político.

4. Entre 2005 e 2009, data da primeira reunião de cúpula, as taxas médias de crescimento do produto interno bruto (PIB) foram: Brasil: 3,6%; Rússia: 4,1%; Índia: 8,1% e China: 11,4%. Nesse mesmo período o grupo de países de alta renda cresceu em média a 0,9% e o mundo em conjunto a 2,1%.

A constatação de recorrentes conflitos na Eurásia pode vir a impor ao BRICS um dilema político-diplomático. Boa parte das justificativas para a criação do grupo esteve relacionada com a vontade conjunta de influenciar de maneira mais intensa a governança global. Isso tem implícita uma característica de questionamento da ordem ditada sobretudo pelas principais economias ocidentais. Não chega a ser um discurso antiocidente, mas é certamente um discurso de alerta ao Ocidente e de busca de vias alternativas. No momento em que algum desses conflitos for recriminado pelas potências ocidentais e der origem a sanções mais drásticas como punição ao país beligerante, cria-se uma situação sensível, em que a coesão do grupo demandará manifestação conjunta em favor do sócio envolvido no conflito, ainda que não necessariamente os demais participantes do grupo estejam em conformidade com essa posição.

O grupo adotou duas iniciativas importantes: o acordo de contingenciamento de reservas e a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento. O sucesso dessas iniciativas pode ajudar a consolidar o grupo, enquanto seu fracasso pode afetar negativamente de modo expressivo a sua imagem externa.

De um lado negativo, três dos cinco membros (Brasil, Rússia e África do Sul) têm apresentado, desde meados da década passada, baixas e frequentemente negativas taxas de crescimento do PIB. Isso compromete até certo ponto a principal motivação para a criação do grupo: ser um conjunto de economias grandes e dinâmicas o suficiente para influenciar a governança global. Outros conjuntos de economias emergentes começaram a ser vistos como mais promissores.

Dado o empenho em promover homogeneidade entre as cinco economias, havia a expectativa inicial de que o grupo ajudaria a alterar a composição do comércio externo de seus membros, estimulando os processos de industrialização. No entanto, permanecem marcadas diferenças em vantagens comparativas, o que leva a padrões distintos do comércio entre os cinco países, e mesmo déficits comerciais no comércio bilateral entre alguns deles. Além disso, permanecem vigentes diversas barreiras comerciais.

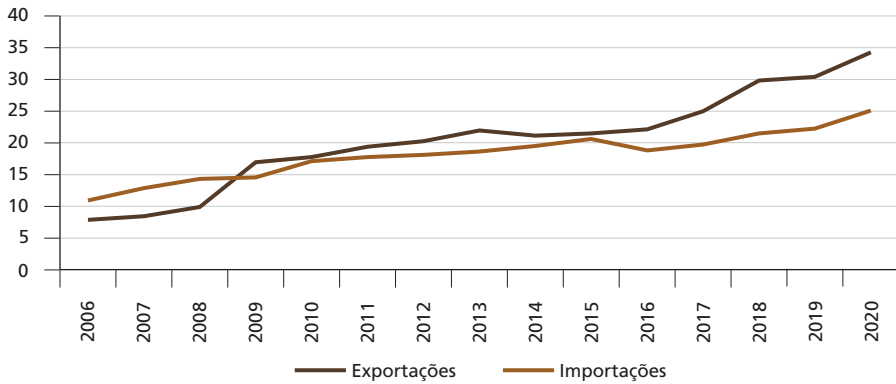
Houve certamente aumento dos fluxos de investimento direto, mas claramente mais relacionados a relações bilaterais do que a iniciativas conjuntas do grupo.

O BRICS é um grupo com enorme potencial, possível de se converter em iniciativas complementares. No entanto, diferentemente dos seus primeiros movimentos, hoje é menos claro quais são os seus objetivos específicos, assim como quais são os aspectos da governança global que o grupo pretende influenciar – até porque a governança global tem se convertido num alvo móvel.

No caso do Brasil e sua participação no BRICS, o gráfico 7 mostra a importância crescente do grupo tanto como destino para as exportações (um terço do valor total) como origem das importações totais. É desnecessário ressaltar que boa

parte desses resultados se deve às transações com a China – uma vez que o Brasil é deficitário no comércio com a Índia –, mas o importante aqui é considerar o grupo em seu conjunto.

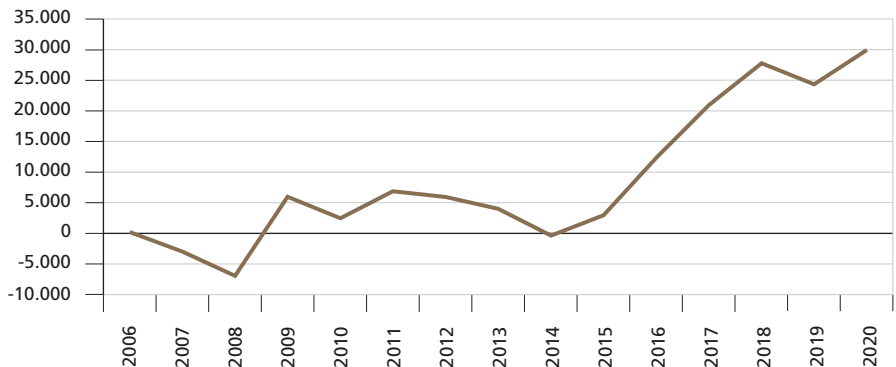
GRÁFICO 7
Importância do BRICS no comércio brasileiro (2006-2020)
(Em %)



Fonte: UN Comtrade.

A relação comercial com os outros quatro países é diferente, no caso brasileiro, em função do saldo comercial. Enquanto os outros três membros têm frequentes déficits comerciais no seu comércio de mercadorias com a China, o gráfico 8 mostra que desde a formação do grupo a economia brasileira tem sido superavitária nas transações com os outros quatro membros, considerados em conjunto.

GRÁFICO 8
Saldo comercial brasileiro com o BRICS (2006-2020)
(Em US\$ milhões)



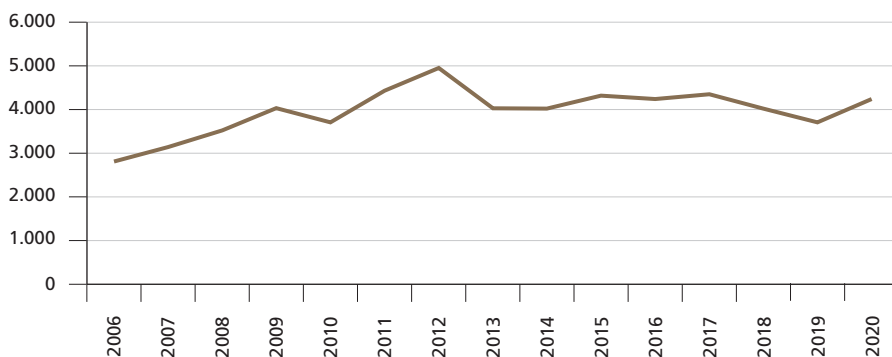
Fonte: Wits/World Bank.

Esse resultado é apenas em parte relacionado com o desempenho do setor manufatureiro, como mostram os gráficos 9 e 10. Diferentemente do comércio com os parceiros do Mercosul, há uma relativa estabilidade dos valores exportados de manufaturas para o BRICS, da ordem de US\$ 4 bilhões. As importações desse segmento aumentaram bastante até 2013, mas, exceto nos anos extraordinários da conjuntura brasileira, em 2015 e 2016, têm igualmente se mantido em torno dos US\$ 40 bilhões. Os valores envolvidos indicam, desde logo, um pronunciado déficit comercial nas transações desses produtos com os demais BRICS.

GRÁFICO 9

Exportação brasileira de manufaturas para o BRICS (2006-2020)

(Em US\$ milhões)

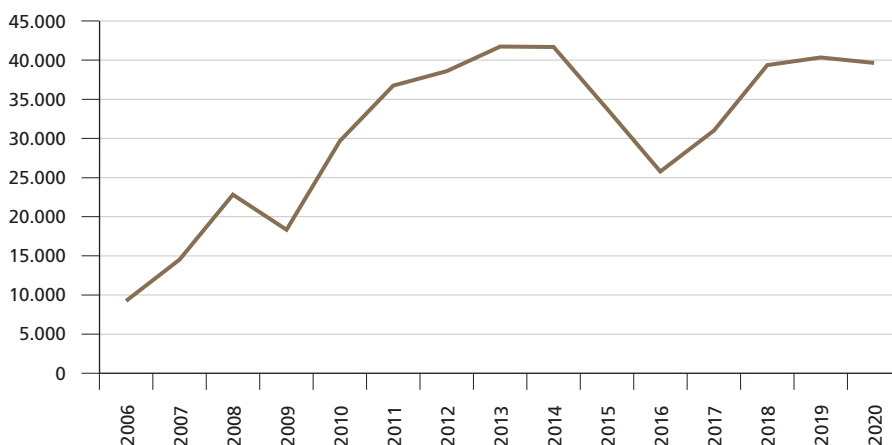


Fonte: Wits/World Bank.

GRÁFICO 10

Importações brasileiras de manufaturas do BRICS (2006-2020)

(Em US\$ milhões)



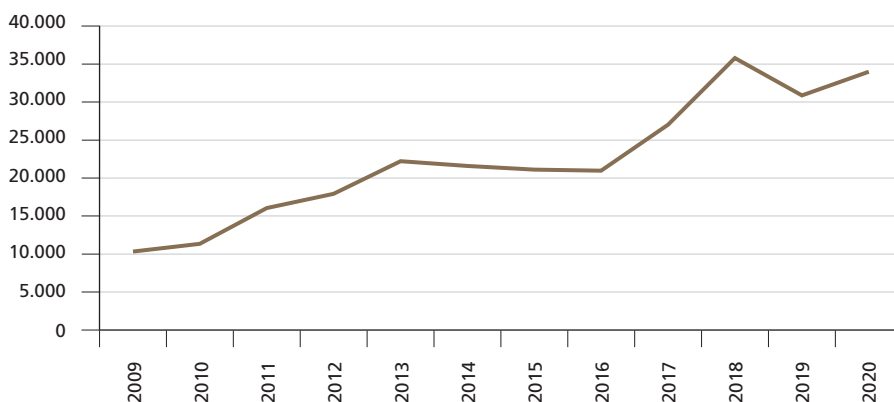
Fonte: Wits/World Bank.

Já o comércio de produtos agrícolas apresenta notável dinamismo (gráfico 11), com as exportações alcançando US\$ 35 bilhões, enquanto as importações desses produtos atingiram seu ponto de máximo em 2013, com US\$ 1 bilhão.

GRÁFICO 11

Saldo brasileiro com comércio agrícola com o BRICS (2009-2020)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Wits/World Bank.

Uma primeira observação com base nos dados apresentados até aqui, portanto, é que há uma clara assimetria no comércio com o Mercosul e com o BRICS: enquanto com o primeiro o Brasil é superavitário em manufaturas e deficitário em produtos agrícolas, no comércio com o BRICS a relação é exatamente inversa.

Para a análise dos fluxos de investimentos foi consultada a base de dados FDI Markets, que traz dados de projetos no período de 2003 ao primeiro semestre de 2022. Nesse período o Brasil recebeu, dos demais BRICS, US\$ 28,007 milhões, e investiu, nos mercados parceiros, US\$ 4,577 milhões. Novamente, uma relação inversa à observada no caso do Mercosul.

O balanço entre o montante recebido de investimentos e o montante investido no âmbito do BRICS é notável: a economia brasileira é beneficiária líquida dos investimentos dos parceiros no grupo. O diferencial em relação ao valor investido pelo Brasil nos quatro sócios é expressivo.

O que esses números sugerem é que se a homogeneidade desejada nas relações econômicas entre o BRICS demandar proximidade dos valores comercializados, redução das disparidades na composição dos fluxos de comércio e proximidade dos fluxos de investimento, caberá às empresas brasileiras um esforço superior ao dos demais países para alterar o quadro vigente.

As análises sobre o BRICS são quase inevitavelmente do tipo “copo meio cheio-copo meio vazio”. As diferenças – históricas, políticas, econômicas, regionais – entre as cinco economias dão margem a um ceticismo quanto às possibilidades de um relacionamento mais consolidado e sustentável.

Ao mesmo tempo, a avaliação a partir do potencial de possibilidades, seja no âmbito das relações bilaterais, seja na atuação conjunta desses países junto a organismos multilaterais, leva à conclusão de que haveria perdas de oportunidade em não se aproveitar o momento de aproximação entre os cinco países, e tratar de construir estratégias conjuntas.

Até alguns anos atrás, os principais desafios estavam focados nos movimentos antiglobalização, o que levou à adoção crescente de barreiras comerciais, explícitas ou disfarçadas como questões de propriedade intelectual, temas de segurança nacional, questões ambientais ou outras, por parte de várias economias industrializadas.

A epidemia da covid-19 acrescentou novas restrições, ao limitar o acesso a insumos, assim afetando a produção em diversos setores. As políticas adotadas por restrições sanitárias impuseram dificuldades adicionais às facilidades de transporte.

Para compensar ao menos em parte os custos impostos pela redução do nível de atividade, os governos passaram a adotar políticas monetárias expansivas. Tão logo os indicadores de saúde começaram a apontar melhoras, algumas economias importantes passaram a reconsiderar suas políticas monetárias, elevando as taxas básicas de juros como forma de evitar pressões inflacionárias. Isso tem afetado as perspectivas de crescimento econômico. O cenário do “novo normal” tem como características o crescimento mais baixo e a pressão inflacionária. O impacto sobre as economias menos desenvolvidas é assegurado.

A essa situação se adicionou a invasão da Ucrânia pela Rússia, com impacto direto imediato sobre a oferta de vários produtos básicos, mas também nos mercados de alguns minerais estratégicos empregados na produção de alguns itens tecnologicamente mais elaborados, bem como na disponibilidade de fertilizantes, com isso afetando a oferta global de alimentos.

A guerra trouxe também novos temas, como resultado dos tipos de sanções econômicas impostas sobre a Rússia. Uma dessas questões está associada com as recomendações de política quanto às reservas de divisas internacionais. Desde as crises da década de 1990 é tido como prudente o acúmulo de reservas internacionais como forma de proteger o sistema econômico nacional de eventuais choques externos. Entre as sanções impostas à Rússia está o bloqueio de parte expressiva de suas reservas, depositadas nos sistemas financeiros de outros países. Isso colocou em tela de juízo a necessidade de um país acumular um volume expressivo de reservas e o dilema de onde aplicar esses recursos, de modo a blindá-los de eventuais sequestros por parte de outros países.

A necessidade de reforçar os instrumentos multilaterais, tais como o mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), tornou-se ainda mais evidente que antes. Além disso, essa situação sem precedentes tem estimulado a busca de alternativas ao sistema de pagamentos interbancários já consolidado.

Assim, se o objetivo de influenciar a governança global permanece sendo o cimento do BRICS, a atual situação difusa impõe um conjunto de desafios, tanto em termos de identificar claramente os interesses comuns por parte dos cinco países como para se conseguir uma leitura clara dos múltiplos sinais no cenário internacional, de modo a identificar a direção a ser seguida.

O crescimento global tem diminuído seu ritmo, com tensões no âmbito comercial e incertezas que afetam o comércio, os investimentos e a retomada do crescimento.

Em que medida as dificuldades no ambiente econômico global afetarão o dinamismo do grupo em conjunto é algo difícil de prever. Existem possibilidades potenciais a partir da colaboração mais intensa entre as cinco economias em diversas áreas,⁵ que poderiam contribuir para melhorar a competitividade e proporcionar defesa contra choques externos.

4 AS EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO À OCDE⁶

A avaliação de fluxos de comércio e investimento entre o Brasil e os países-membros da OCDE é menos imediata e mais complexa, seja pelo número de países envolvidos, seja pela diversidade em termos de potencial de mercado e localização geográfica. Assim, a análise nesta seção se concentra nas considerações gerais envolvidas em se tornar membro pleno daquela instituição.

A OCDE é uma instituição peculiar, que proporciona a interação entre burocracias governamentais de países-membros e não membros, com a vantagem comparativa de ter capacidade para trabalhar em praticamente todas as áreas de política pública. Ela busca harmonizar as políticas nacionais e “impor” convenções que refletem sua característica de fórum intergovernamental para decidir sobre recomendações de políticas e sua implementação, buscando respostas conjuntas a desafios comuns.

A relação formal do Brasil com a OCDE já tem mais de quatro décadas, desde quando o país foi formalmente convidado a participar do Comitê do Aço,

5. Como as propostas de ampliação do número de países-membros do grupo, conforme postulado por China e Rússia, mas com resistência por parte do Brasil. Esse tema tem sido apresentado com frequência recorrente e é visto como intenção de ampliar o peso específico do grupo, a fim de consolidar alternativa de poder ao que é entendido como um sistema viesado em favor das maiores economias do Ocidente.

6. Esta seção reproduz parte de Baumann (2021a).

em 1978, dada a importância de sua indústria siderúrgica. Desde então essa relação compreendeu uma crescente participação do país em número expressivo de comitês daquela organização, ao mesmo tempo que revelou forte resistência aos convites reiterados para que apresentasse candidatura para se tornar membro pleno. Isso só veio a acontecer em 2017, e a aprovação do pedido de acesso por parte dos membros atuais ocorreu em meados de 2022.

A apresentação formal desse pedido pelo Brasil tem sido objeto tanto de críticas por parte de quem vê a OCDE como um clube de países ricos que basicamente cuidam dos seus interesses quanto de expectativas positivas de quem enxerga a organização como um “selo de qualidade” que poderá facilitar a captação de recursos externos a custos mais baixos, assim como induzir a adoção das “melhores práticas”.

Além disso, como a OCDE é instituição geradora de frequentes recomendações de política e conta com capacidade de análise reconhecida, com acesso a informações de diversos países, os membros podem se beneficiar desse acervo e do apoio técnico, assim como têm a chance de influenciar essas próprias sugestões em sua origem – uma possibilidade importante, em particular para economias emergentes, que podem contribuir com enfoques de análise normalmente não considerados pelos técnicos de países industrializados.

É útil conhecer o que ocorreu em algumas das economias aceitas como membros da OCDE nos anos que antecederam sua acesso formal e nos anos imediatamente subsequentes, como forma de construir expectativas em relação ao que pode ser demandado da economia brasileira para aprovar sua candidatura, assim como o que pode ser esperado como efeitos de sua eventual acesso como membro pleno.

A OCDE é multidisciplinar e são muitos os temas tratados pela organização. Seria impossível lidar de forma simultânea com questões macroeconômicas, de comércio externo, questões ambientais, problemas sociais, estruturas produtivas, dimensões tecnológicas e outras. Aqui se optou por considerar apenas alguns indicadores diretamente relacionados com o setor externo das economias.

De um modo geral, as indicações são de que, uma vez convertidas em membros plenos da OCDE, as economias consideradas tornaram-se mais abertas ao comércio exterior, conseguiram atrair mais IEDs, houve aumento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e aceleração do ritmo de crescimento do produto, com alguma indicação de redução do custo dos recursos no mercado interno. Não foi possível identificar melhoras no nível de consumo final nem trajetórias bem definidas para a taxa de câmbio efetiva.

Não é trivial isolar o impacto da OCDE nas políticas internas de cada país. O processo de seleção é altamente correlacionado às decisões de adotar reformas e melhorar as relações com os demais membros. Além disso, alguns países-membros participam também de exercícios de integração regional, o que dificulta ainda mais a identificação isolada do que seriam os efeitos da instituição.

A OCDE tem mandato amplo na promoção do desenvolvimento, com áreas tão diversas quanto comércio, finanças, investimento, políticas sociais, ambientais e várias outras. Seus relatórios são de domínio público e incluem avaliações inclusive de alguns países não membros, com o que mesmo os países que não são membros podem se beneficiar das análises comparadas de experiências diversas.

Os países considerados *key partners*, como o Brasil, têm acesso a todos os órgãos da OCDE e podem aderir voluntariamente aos instrumentos da organização, participando dos seus sistemas de informação e estatísticas e de revisões sobre setores específicos.

No processo de acessão um país pode manter reservas quanto a certos instrumentos legais da instituição, o que não se anula o espaço para a preservação de algumas políticas internas que não estejam totalmente conformes com as regras da organização.

Os mecanismos pelos quais a OCDE induz um país a adotar reformas regulatórias ou suas práticas são as *peer reviews*, avaliações sistemáticas de cada caso. É, portanto, via persuasão, mais do que imposição, que a organização procura conseguir convergência entre os países-membros – e, a partir do ingresso, o país pode influenciar os processos normativos sugeridos pela organização. Há, portanto, graus de liberdade para as políticas internas de cada país.

O Brasil é o país não membro da OCDE que participa do maior número de comitês da organização. Essa afirmativa tem sido repetida à exaustão nos trabalhos sobre o país e aquela organização. Tal repetição não deveria diminuir, contudo, a importância desse fato. Isso significa que em muitas áreas o país já tem contato com as recomendações e proposições da OCDE e eventualmente já adota boa parte delas. A OCDE tem 253 instrumentos jurídicos que são recomendações e decisões, e o Brasil já aderiu a vários deles.

O pedido de acessão é um ato soberano, de inteira responsabilidade do país. A opção pela participação plena pressupõe conformidade com as linhas básicas de medidas de política postuladas pela organização.

A opção por participar de forma plena de uma organização deriva da percepção de que os benefícios decorrentes dessa membresia superam os custos que ela implica.

Entre as principais vantagens de pertencer a esse grupo exclusivo estão as possibilidades de elevar o nível de intercâmbio e cooperação com economias desenvolvidas, ao mesmo tempo que o país é levado a adotar práticas consideradas positivas em relação à governabilidade e à gestão econômica.

É esperado que o ingresso de um país na organização funcione como uma espécie de “selo de qualidade” na economia. Tomando em conjunto as diversas condições implícitas na membresia da OCDE, como práticas democráticas, combate à corrupção, proteção ambiental, maior segurança e transparência jurídica, isso pode melhorar as notas dadas pelas agências que avaliam o risco de transferir dinheiro para os países considerados e atrair investimentos.

A acessão à OCDE pode, ademais, melhorar a imagem do país no exterior, favorecendo o diálogo com economias desenvolvidas. No caso de países emergentes, a entrada na organização pode possibilitar também a captação de recursos no exterior a custos mais baixos.

Para países de renda mais baixa, como as economias em desenvolvimento, participar desse grupo de ricos tem suas vantagens, mas também desafios, uma vez que são requeridos ajustes nas políticas fiscais, nas legislações e práticas relativas à concorrência, à inovação, às questões ambientais, de comércio exterior e outras, de modo a aproximá-los dos sócios mais abonados. Outro desafio é ter condições para contribuir com as recomendações técnicas da organização e eventualmente influenciá-las.

É impossível fazer uma análise que compreenda todas as dimensões cobertas pelos trabalhos da OCDE. Eles envolvem desde questões de eficiência na infraestrutura a políticas macro, passando por questões ambientais, fiscais, sociais, institucionais, educacionais, tecnológicas e diversas outras. O foco aqui é apenas em algumas variáveis relacionadas com o setor externo, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Espera-se que uma economia que participe desse grupo de países reduza suas barreiras às importações, seja no processo de negociação para sua acessão, seja a partir do momento em que atinge a membresia plena. Isso terá reflexos no dinamismo de suas importações, com implicações também sobre a competitividade das exportações, que provavelmente crescerão. Ao mesmo tempo, haverá aumento expressivo do influxo de investimentos diretos, em função da maior confiança e das oportunidades ampliadas, com redução no custo do capital.

Como resultado desses movimentos, o impacto sobre o nível de atividade deve ser positivo, e supostamente haverá aumento no nível de consumo por parte das famílias, que é o que se deseja.

O impacto dos impostos sobre o total arrecadado com o comércio exterior é menos previsível, uma vez que a redução das tarifas cobradas nas importações pode reduzir o valor total – portanto, a base impositiva. Ao mesmo tempo, o aumento esperado da atividade total da economia pode elevar o peso da arrecadação sobre as transações no mercado interno.

Para fins de comparação com o que pode ser esperado no caso brasileiro, foram selecionadas aquelas economias de países-membros da OCDE que poderiam ser consideradas semelhantes à economia brasileira em termos de renda *per capita*.

A renda *per capita* do Brasil em 2018, segundo o World Development Indicators do Banco Mundial,⁷ era de US\$ 9.121,02. Foram selecionados países-membros com renda *per capita* de até duas vezes esse valor naquele ano, num total de nove países. Um deles, no entanto, a Colômbia, teve sua acessão aprovada em 2020, portanto ainda não é possível inferir os eventuais efeitos de ser membro pleno da OCDE. Só é possível indicar eventuais movimentos ocorridos durante o processo de negociação de sua candidatura. Isso limita a análise aos casos de:

- Chile (US\$ 15.923 – acessão em 2010);
- Hungria (US\$ 16.150 – acessão em 1996);
- Letônia (US\$ 17.854 – acessão em 2016);
- Lituânia (US\$ 19.071 – acessão em 2018);
- México (US\$ 9.673 – acessão em 1994);
- Polônia (US\$ 15.422 – acessão em 1996);
- Eslováquia (US\$ 19.443 – acessão em 2000); e
- Turquia (US\$ 9.370 – acessão em 1961).

Para este último país, a disponibilidade de informações relativas ao período de acessão é bastante limitada na base de dados considerada.

Como período temporal relevante foram considerados os cinco anos que antecederam a acessão de cada país e os cinco anos subsequentes. A suposição é que cinco anos são suficientes para determinar os rumos da política econômica e para que as modificações ocorridas possam começar a dar resultados.

A primeira das variáveis consideradas é a política comercial externa; e uma das condições para a aprovação de um país como membro da organização é o

7. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 21 ago. 2023.

tratamento dado a produtos importados, que devem idealmente ter o menor nível de ingerência nos preços de mercado. A tabela 1 mostra a tarifa aplicada, nos dois períodos.

TABELA 1
Tarifa aplicada, média ponderada
(Em %)

	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ¹
Chile	2,7	3,2
Hungria	4,6	3,2
Letônia	1,6	1,7
Lituânia	1,8	-
México	-	10,8
Polônia	4,6	3,2
Eslováquia	4,3	2,4
Turquia	-	-

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Chile = *D* + 3; Letônia = *D* + 2.

Obs.: *D* = data de acesso como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

A redução tarifária parece ser uma tendência geral. Pelas informações disponíveis na base de dados consultada, houve redução da tarifa ponderada média entre os anos que antecederam e os que sucederam a acesso à OCDE nos casos de Hungria, Polônia e Eslováquia, com razoável intensidade. Os casos de Chile e Letônia pareceriam ser exceções à regra. Ocorre que a opção por mostrar médias por períodos é influenciada por períodos específicos. No caso do Chile, houve uma súbita elevação, isolada, no terceiro ano após a acesso. A trajetória indica tarifa aplicada ponderada de 1,9% no primeiro mês, 1,8% no segundo, 5,9% no terceiro e 0,6% no quinto mês, confirmando trajetória decrescente, com apenas um ponto “fora da curva”.

No caso da Letônia, a alíquota era de 1,89% em *D* - 1; 1,96% no ano da acesso; e dois meses depois havia sido reduzida para 1,7%, igualmente uma trajetória descendente. Para o México não foi possível obter informação comparável, além das alíquotas vigentes nos anos subsequentes à sua acesso, claramente bem superior às dos demais países considerados.

No caso da Colômbia, último país a ter aprovada sua acesso formal à OCDE, é impossível saber os resultados após o seu ingresso. Nos indicadores relativos a esse país foi considerada a média dos cinco anos anteriores à sua acesso. A tarifa média ponderada foi de 5,1% em 2014-2018, último ano com informação disponível na base consultada. De toda forma, a indicação é de uma tendência igualmente decrescente: em 2016 essa alíquota era de 7%; e dois anos depois havia sido reduzida a 3,3%.

Para a maior parte das variáveis consideradas aqui é feita comparação com os indicadores correspondentes no caso do Brasil, para o período 2014-2019, com o objetivo de permitir a avaliação da situação relativa do país. No caso da tarifa média ponderada, o percentual médio no período foi de 8,1%, próximo ao nível do México nos anos que se seguiram à sua acessão e bem superior aos demais países.

Como resultado dessa abertura na política comercial nos diversos países houve aumento do valor importado (tabela 2), como seria de se esperar. Em alguns casos, como no Chile, no México e na Eslováquia, com bastante intensidade.

TABELA 2
Desempenho comercial externo

	Valor importado ¹		Valor exportado ¹	
	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ²	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ²
Chile	242,0	399,2	299,7	388,4
Hungria	-	87,5	-	89,2
Letônia	523,1	573,2	733,6	809,6
Lituânia	575,4	-	762,5	-
México	29,1	61,8	26,0	64,9
Polônia	-	95,6	-	93,9
Eslováquia	87,8	185,5	81,1	183,4
Turquia	-	-	-	-

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Índice (2.000 = 100).

² Letônia = *D* + 2.

Obs.: *D* = data de acessão como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

É temerária uma afirmativa que ateste causalidade a esse nível de agregação. A tabela 2 mostra que a esses aumentos de valor importado correspondeu elevação também do valor exportado, o que estaria de acordo com o postulado: maiores importações teriam, em princípio, contribuído para a competitividade da produção nacional. Em todo caso, só é possível atestar a veracidade desse postulado com a análise detalhada das composições das pautas de importação e exportação, embora a informação agregada seja consistente com as expectativas.

Esse desempenho das exportações e importações deveria ter reflexo sobre a importância relativa do comércio exterior no valor total gerado nessas economias. De fato, houve aumento da relação comércio externo/PIB na Hungria, no México e na Eslováquia, permanecendo constante essa razão na Letônia e havendo redução no caso do Chile (tabela 3).

TABELA 3
Peso do comércio e impostos sobre comércio
 (Em %)

	Comércio exterior/PIB		Impostos (receita total)	
	$D - 5$	$D + 5^1$	$D - 5^2$	$D + 5$
Chile	73,6	65,9	1,4	1,1
Hungria	60,4	117,0	7,5	3,2
Letônia	123,6	123,4	0,0	0,01
Lituânia	143,4	-	-	-
México	35,2	49,4	6,8	-
Polônia	-	56,0	6,4	2,4
Eslováquia	107,5	130,9	3,8	0,7
Turquia	-	10,9	-	-

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Letônia = $D + 2$.

² Polônia = $D + 2$.

Obs.: D = data de acesso como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

O maior peso do comércio externo deveria, em princípio, contribuir para a maior relevância da arrecadação de tributos nas atividades relacionadas. No entanto, o indicativo de redução das alíquotas de imposto de importação torna essa previsão menos trivial.

A tabela 3 mostra que em alguns casos (Hungria, Polônia e Eslováquia) houve de fato redução generalizada do peso dos impostos sobre o comércio externo no valor total arrecadado, em proporções bastante consideráveis. Dado que ocorreu aumento do valor importado no mesmo período, é possível inferir que houve estímulo às atividades voltadas para o mercado interno, com o que a base para arrecadação se ampliou, em paralelo à redução de alíquotas de imposto sobre importações.

No caso da Colômbia, a razão entre o comércio exterior e o PIB foi de 36,9% e de 1,8%, em média, o peso do comércio externo no total das receitas, no período 2015-2019, indicando uma economia bem mais fechada do que as outras consideradas aqui.

Para fins de comparação, no Brasil, o comércio externo representou em média 26,3% do PIB em 2014-2019 – portanto uma economia ainda mais fechada que as demais –, e correspondeu a 2,0% da receita total.

Como já foi dito, um dos aspectos mais enfatizados no discurso em favor da acesso à membresia plena na OCDE tem a ver com o “selo de qualidade” que ela proporciona. Como resultado, é esperado que os países que se tornam membros plenos da organização atraiam investimentos externos com maior intensidade e,

de modo geral, captem recursos a custos mais baixos. Essa expectativa é confirmada pelos dados na tabela 4. À exceção da Letônia, em todos os demais países houve aumento da relação entre ingresso de investimentos externos diretos e o PIB, no período que se seguiu à acessão.

TABELA 4
Entrada de IED/PIB
(Em %)

	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ¹
Chile	7,4	9,2
Hungria	5,4	7,1
Letônia	3,8	2,5
Lituânia	1,9	-
México	1,2	2,4
Polônia	1,4	3,9
Eslováquia	1,2	6,5
Turquia	-	-

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Letônia = *D* + 2.

Obs.: *D* = data de acessão como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

O indicador correspondente na Colômbia, em 2015-2019, foi de 4,3%, o que a situa numa posição intermediária nesse conjunto. No caso do Brasil, o IED correspondeu, em 2014-2019, a 3,7% do PIB.

O melhor desempenho comercial externo e o influxo de investimento direto deveriam, em princípio, contribuir de forma positiva e significativa para o aumento da produção agregada nessas economias. Assim, seria de se esperar uma aceleração na taxa de crescimento do PIB entre os dois períodos.

Os dados da tabela 5 indicam que essa é uma expectativa quase plenamente correspondida, com aumentos no ritmo de crescimento do PIB entre os dois períodos em praticamente todas as economias consideradas, com exceção do México, apesar dos aumentos no comércio e no influxo de investimento direto.

TABELA 5
PIB – crescimento e formação bruta de capital
(Em %)

	Crescimento		Formação bruta de capital	
	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ¹	<i>D</i> - 5	<i>D</i> + 5 ¹
Chile	3,8	3,9	22,1	24,1
Hungria	0,2	3,7	21,7	24,6
Letônia	3,6	4,2	23,0	21,6

(Continua)

(Continuação)

	Crescimento		Formação bruta de capital	
	$D - 5$	$D + 5^1$	$D - 5$	$D + 5^1$
Lituânia	3,2	-	19,4	-
México	3,8	3,0	18,9	19,4
Polônia	2,3	4,3	-	22,9
Eslováquia	4,5	5,0	32,4	26,2

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Letônia = $D + 2$.Obs.: D = data de acesso como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

Seria de esperar, igualmente, que os indicadores de desempenho mostrados até aqui tenham contribuído para ampliar o potencial produtivo dessas economias. O indicador nesse sentido é a razão entre a FBCF e o PIB.

A tabela 5 mostra que o resultado é menos imediato. Houve elevação dessa razão, importante para determinar a trajetória de desempenho econômico em prazo médio/longo no Chile, na Hungria e no México, mas redução na Letônia e na Eslováquia. No caso da Letônia, esse resultado é consistente com a menor relação entre investimento externo e PIB. Já na Eslováquia é um tanto surpreendente, uma vez que o país tem a economia em que os demais indicadores mostram grande conformidade com os postulados do que seria um “modelo básico” da acesso à OCDE.

Para fins de comparação, na Colômbia, a FBCF correspondeu a 22,0% do PIB em média, em 2015-2019, um nível similar ao dos demais países considerados. No Brasil, em 2014-2019, essa média foi de apenas 16,4%, a mais baixa de todos os países considerados.

É esperado que, como resultado do melhor desempenho no comércio externo, com a ampliação da capacidade produtiva resultante dos investimentos adicionais e com o crescimento do produto agregado haja aumento no nível de consumo de bens finais, proporcionando ganhos em bem-estar social.

De acordo com o que indica a tabela 6, contudo, o aumento no consumo final como proporção do PIB entre os anos que antecederam e os que sucederam a acesso à OCDE só se verificou no Chile e na Polônia. Nos demais países essa variável de fato se reduziu. O ritmo de crescimento do consumo final, se havido, não acompanhou o ritmo de crescimento do produto agregado.

TABELA 6
Consumo final
 (Em % do PIB)

	<i>D</i> - 5 ¹	<i>D</i> + 5 ²
Chile	68,4	74,6
Hungria	82,3	74,4
Letônia	78,9	77,32
Lituânia	79,2	-
México	79,3	75,3
Polônia	78,11	80,9
Eslováquia	76,8	75,3
Turquia	-	63,6

Fonte: World Bank (2020).

Nota: ¹ Letônia = *D* + 2.

² Polônia = *D* + 2.

Obs.: *D* = data de acesso como membro pleno: menos de 5 anos ou mais de 5 anos.

Como comparação, a participação do consumo final no PIB da Colômbia correspondeu a 83,5% no período 2015-2019, nível bastante semelhante ao verificado no Brasil em 2014-2019, que foi de 84,1%. Em ambos os casos, proporções superiores às indicadas na tabela 6.

Certos fatos envolvendo a trajetória da OCDE e a relação até aqui do Brasil com aquela instituição já são razoavelmente conhecidos, sobretudo a condição de país não membro participante do maior número de comitês. Há uma expectativa generalizada de que esses e outros atributos deveriam contribuir para um processo mais ágil de aprovação do pedido de acesso do país à condição de membro pleno.

Menos conhecidas são as alterações que podem ser atribuídas ao fato de um país ingressar como membro pleno da organização. É difícil isolar em termos quantitativos os efeitos específicos derivados da membresia plena. Neste capítulo se procurou lidar com essa dificuldade comparando algumas variáveis nos anos que antecederam com os anos que sucederam a aprovação de um conjunto de países, com renda *per capita* próxima à brasileira.

A mensagem que parece clara, com base nesse conjunto de indicadores, é que aparenta haver efeitos associados ao “selo de qualidade” representado pela organização, consequência até mesmo do fato de que no próprio processo negociador que antecede a aprovação de um país é requerida a adoção de um conjunto de medidas de política.

Os indicadores apresentados aqui e a comparação desses indicadores para nove países com os correspondentes dados para o Brasil deveriam contribuir para o planejamento cuidadoso das políticas econômicas no período que antecede

o processo negociador da aprovação da candidatura do país. No entanto, e por óbvio, os benefícios que podem ser conseguidos com a participação plena na OCDE só serão maximizados se houver decisão política interna de seguir estratégias econômicas consistentes e bem definidas. Não há que se esperar pelos efeitos extraordinários da membresia plena.

5 O G20

O G20 é formado por 19 países,⁸ mais a União Europeia e representantes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), funciona sem um secretariado fixo, e com presidência rotativa.

O grupo foi criado em 1999, como um espaço para o diálogo informal entre os ministros da Economia e presidentes de bancos centrais de economias desenvolvidas e economias emergentes, uma vez que se considerou que, dado o peso crescente dessas economias no cenário internacional, elas estavam sub-representadas nas discussões de caráter global, principalmente tendo em vista as crises financeiras que caracterizaram a década de 1990.

A consolidação do grupo ocorreu a partir de reunião de chefes de Estado e de governo no auge da crise financeira de 2008, como uma ampliação do Grupo dos Sete (G7). O motivo principal foi o reconhecimento da redução do peso relativo do conjunto das sete economias mais ricas no produto global, graças sobretudo ao crescimento das economias emergentes, e a necessidade da incorporação dos emergentes no processo de busca de saída para a crise.

A partir dessa consolidação o grupo passou a lidar, além de temas econômicos e financeiros, com uma agenda mais variada. Por exemplo, na declaração divulgada após a reunião de cúpula no final de 2021 há referências a assuntos variados, como questões ambientais, mudança climática, economia digital, medidas anticorrupção, gênero, cultura e outros.

Segundo a lógica adotada neste capítulo, as recomendações partem do acaatamento da governança global existente. Não há manifestação de inconformidade com a situação atual. Assim, é possível argumentar que a participação no G20 não constitui propriamente um quarto vetor, distinto das proposições acordadas no âmbito da OCDE.

6 CONCLUSÃO: AS TRÊS OPÇÕES SÃO COMPATÍVEIS EM SEUS OBJETIVOS?

Apresentando de forma esquemática os pontos ressaltados neste capítulo, no caso do Mercosul, destacou-se:

8. África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

- a inexistência de objetivo de inserção internacional conjunta dos países-membros;
- o superávit comercial recorrente do Brasil no comércio regional, em particular em manufaturas, mas com déficit em produtos agrícolas;
- a queda pronunciada da importância relativa do mercado do Mercosul para o comércio externo brasileiro, sobretudo em manufaturas, mas não tanto para produtos agrícolas;
- a perda de participação de mercado dos produtos brasileiros, em favor de produtos chineses; e
- os investimentos brasileiros nos parceiros mais expressivos do que os investimentos desses parceiros no Brasil.

Para o BRICS foi enfatizado que:

- o objetivo central é a influência sobre a governança global, mas isso tem ficado menos nítido nas declarações de cúpula, e, após a pandemia e o conflito Rússia-Ucrânia, as características da governança a ser influenciada têm ficado menos claras;
- o grupo tem ganhado participação no comércio externo brasileiro, sobretudo para produtos agrícolas;
- há relativa estabilidade da importância desse mercado para as manufaturas brasileiras, mas o país é deficitário nesse setor;
- o Brasil tem superávit comercial com o BRICS, exceto com a Índia, sobretudo em produtos agrícolas; e
- são realizados muito mais investimentos diretos dos parceiros no Brasil do que o contrário.

Da análise de economias de países-membros da OCDE supostamente comparáveis com a economia brasileira com relação a alguns indicadores do setor externo ficou claro que:

- houve abertura comercial em todos os casos considerados;
- ocorreu aumento expressivo do volume de comércio externo ao se tornar membro da OCDE;
- o Brasil terá de fazer esforço mais expressivo de abertura do que o ocorrido em outras economias, porque suas tarifas são bem mais elevadas;

- os indicadores para o Brasil são comparáveis aos das economias consideradas em relação à razão comércio externo/PIB, impostos sobre transações externas/receitas fiscais, entrada de investimentos diretos/PIB e consumo final/PIB; e
- a economia brasileira apresenta relação muito mais baixa de FBCF/PIB.

Esse conjunto de resultados permite identificar alguns aspectos em que pode haver desencontros nos processos negociadores do Brasil. Parte dessas questões pode estar presente inclusive no processo negociador que se avizinha com a instituição OCDE e em termos bilaterais com seus membros, conforme a seguir.

- 1) O fato de o Brasil apresentar tarifas nominais médias ponderadas bem mais elevadas do que as das economias supostamente comparáveis de membros da OCDE, mesmo antes da acessão dessas economias como membros plenos, implica, em tese, a necessidade de esforço maior de abertura comercial. Ocorre que a estrutura tarifária brasileira é a Tarifa Externa Comum do Mercosul, portanto, alterações nesses níveis tarifários demandam acordo com os demais membros. Brasil e Argentina são os únicos membros do Mercosul em negociação para conseguir membresia plena na OCDE. É preciso um trabalho conjunto de convencimento dos demais sócios nesse sentido. Ao mesmo tempo, não existe, no âmbito do BRICS, iniciativa de acordo comercial preferencial intragrupo: uma abertura unilateral brasileira pode vir a alterar a magnitude de seus superávits comerciais com os demais BRICS.
- 2) O grupo do BRICS foi constituído com o objetivo claro de aumentar a influência de seus membros na governança global. As declarações de cúpula têm dificultado a identificação clara de como isso se dará, mas esse continua a ser o *leitmotiv* do grupo. Esse objetivo, por si só, já permite vislumbrar algum conflito de interesses com a OCDE, fonte de inúmeras recomendações, mas sempre em conformidade com a arquitetura institucional multilateral existente. O Brasil é o único país do BRICS a pleitear a membresia na OCDE, o que coloca o país numa situação peculiar. Isso não seria um problema maior se o país tivesse consolidado posição negociadora forte, o que nos leva ao ponto seguinte.
- 3) Tem havido sistemática queda na importância relativa do Mercosul no comércio externo brasileiro, tanto nas exportações como nas suas importações, sobretudo em produtos industriais. A falta de uma relação econômica regional expressiva enfraquece o que poderia ser, de outro modo, uma capacidade negociadora mais determinante nos processos negociadores conjuntos com terceiros países, especialmente num contexto de importância dos processos produtivos em cadeias de valor, o que pressupõe competitividade via interação com outras economias.

- 4) Produtos brasileiros têm perdido participação no mercado do Mercosul, sobretudo pela concorrência com produtos chineses. O diagnóstico em geral associa essa perda à baixa competitividade brasileira. Resta saber até que ponto ela reflete também agressividade comercial chinesa e até que ponto esse é um tema para as relações intraBRICS.
- 5) O Mercosul jamais explicitou interesse em promover a inserção internacional das economias dos países-membros de forma conjunta. Isso facilita, até certo ponto, as negociações do país no âmbito do BRICS e da OCDE, mas paralelamente contribui para debilitar ainda mais o exercício de integração regional, com os custos negociadores já mencionados.
- 6) A economia brasileira tem se destacado pela baixíssima FBCF, em comparação com outras economias emergentes. Essa falta de investimento é mais um elemento de debilidade das relações regionais, uma vez que, se houvesse mais oportunidades, os sócios do Mercosul poderiam intensificar seus interesses na economia brasileira. Ao mesmo tempo, contudo, os esforços de retomada desse indicador, quando acontecerem, serão um incentivo à atração de investimento externo de outras origens. Nesse caso, tendo em vista o passado recente, abre-se um potencial para que haja conflitos de interesses entre investidores do BRICS, de países-membros da OCDE e do próprio Mercosul.
- 7) As interseções do BRICS e da OCDE têm diversas outras possibilidades de incompatibilidade. Por exemplo, os documentos do BRICS são recorrentes em enfatizar a importância da transferência tecnológica entre os seus membros, um tema que pode ir de encontro aos interesses de vários países da OCDE. Os processos produtivos em alguns dos membros do BRICS, assim como os requisitos técnicos para importação, atendem a certos *standards* que podem não ser compatíveis com aqueles de alguns membros da OCDE.
- 8) De modo semelhante, a membresia na OCDE pressupõe a convergência regulatória e o alinhamento tributário em diversos aspectos da política econômica, o que nem sempre poderá ser compatível com os objetivos acordados no BRICS ou no Mercosul.
- 9) A OCDE atua mediante “persuasão”, mostrando, para cada um de uma família vastíssima de indicadores, como o país se situa em relação aos demais. Isso pode intensificar os esforços para se conseguir convergência, nos moldes antes mencionados, ampliando as áreas de potencial desencontro com o acordado nos outros exercícios considerados aqui.

10) Nos últimos movimentos é possível identificar no BRICS uma tendência – sobretudo por parte de Rússia e China – em consolidar algumas iniciativas alternativas ao que é considerado como um “modelo ocidental”, o que tem sido tentado reforçar, inclusive, com as propostas de ampliação do número de países-membros. O Brasil sempre se notabilizou por posições de neutralidade quanto a conflitos em suas relações internacionais, mas com posições marcadas no tocante a questões ambientais e ao desenvolvimento econômico e social. A efetiva participação como membro do grupo e a importância crescente das relações econômicas (comerciais e de investimento) com os parceiros podem vir, porém, a influenciar posições não necessariamente compatíveis com sua participação na OCDE.

Em suma, esses são apenas alguns dos aspectos que podem vir a demandar posicionamentos por parte do Brasil em alguns desses exercícios, eventualmente contrariando seus compromissos em outras esferas. Uma leitura positiva, contudo, é que esse exercício de equilíbrio de posições poderá representar oportunidade para que o país revele de maneira mais explícita sua estratégia de inserção internacional, o que não tem sido fácil de identificar até o momento.

O TEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL¹

1 INTRODUÇÃO

Uma dimensão da inserção internacional da economia que é em geral menos conhecida é a provisão de iniciativas de cooperação com outros países, viabilizada com recursos orçamentários próprios do país. As atividades de cooperação internacional são, na maioria das vezes, associadas à provisão de crédito em condições diferenciadas e a programas humanitários. A racionalidade para esse tipo de iniciativa está associada à lógica de *soft power*, ou poder de persuasão, conforme proposto por Nye (2004): um país consegue influenciar parceiros e eventualmente fazer surgir dessa relação oportunidades de negócios sem o recurso à força das armas, a partir de projetos de cooperação. Mas não apenas isso: por meio do financiamento de projetos de cooperação é possível igualmente influenciar políticas internas do país receptor, de acordo com a visão dominante no país financiador.

Como mostrará este capítulo, no entanto, nem sempre a cooperação envolve recursos monetários. Sobretudo (mas não apenas) nas relações entre economias em desenvolvimento a parceria pode ser efetiva a partir de medidas de cooperação técnica, educacional, humanitária e outras. No caso da cooperação entre essas economias, a semelhança das condições encontradas pode inclusive levar a resultados mais eficientes do que os projetos financiados por países industrializados. Trata-se menos de um caso de exercício de poder de persuasão e mais de um instrumento humanitário e mais frequentemente de interesse geopolítico.

A cooperação internacional considerada como instrumento de política externa é uma criatura dos últimos setenta anos. O conflito ideológico agravado com o final da Segunda Guerra Mundial levou os dois principais contendores a adotar um conjunto de medidas para consolidar a opção seja pelo que se convencionou chamar de estruturas democráticas de poder, seja pela adesão aos princípios marxistas-leninistas que formaram a base do lado não ocidental. A rigor, os dois lados eram considerados imperialistas por vários países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul surge mais tarde como alternativa exatamente nesse contexto de “terceira via” para a elaboração de iniciativas próprias visando evitar as relações desiguais com os dois estados hegemônicos e demais ex-metrópoles europeias.

1. Capítulo em coautoria com Rafael Schleicher, especialista no tema e analista da Fundação Oswaldo Cruz em Brasília. E-mail: rafael.schleicher@fiocruz.br.

Tratava-se não apenas de consolidar e estimular as nações incluídas em cada bloco desde o final do conflito, mas também de arregimentar novas adesões, entre os países sobre os quais pairava alguma indefinição. Os mecanismos empregados para tanto compreendiam ajuda militar direta a preços favorecidos, pressões diplomáticas e o uso de instrumentos subliminares de persuasão, a exemplo de filmes, programas orientados em estações de rádio, publicações, entre outros.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) se inclui nessa lista de mecanismos de influência. Pensada como instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico de países de renda mais baixa, em sua maior parte consistia de financiamentos a preços subsidiados a atividades nesses países de menor renda, como parte do exercício de poder sobre outros países em bases não militares, mas exercido de forma explícita.

O Brasil vem, já há alguns anos, exercendo atividades variadas de cooperação internacional, e conta com uma unidade no Ministério das Relações Exteriores dedicada exclusivamente ao tema. Em 2010, essa Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pediu apoio técnico ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a quantificação e análise da contribuição brasileira à cooperação para o desenvolvimento. Desde então tem aumentado o conhecimento das iniciativas de cooperação internacional exercidas por diversas instituições do governo federal, estadual e local do Brasil.

Embora comumente empregada nos círculos diplomáticos brasileiros, a expressão *soft power* parece fazer pouco sentido no caso do Brasil, porque não se conhecem veleidades diplomáticas mirando a hegemonia em qualquer sentido. Entretanto, certamente é possível se argumentar que – dado o volume de recursos envolvidos, a diversidade de países beneficiados e a variedade de formas de cooperação – o caso brasileiro seria razoavelmente inovador em termos de estratégias de provisão de apoio em vários setores econômicos, embora tais potencialidades sejam pouco exploradas nos discursos oficiais.

Este capítulo discute a experiência brasileira com a provisão de cooperação internacional em seis seções. A segunda seção traz brevíssima retrospectiva histórica das atividades de cooperação internacional e sua evolução no tempo. É mostrado que o movimento cujo início teve forte componente ideológico, durante a Guerra Fria, foi aos poucos se convertendo em mecanismo de amortecimento das diferenças entre economias industrializadas e países menos abastados e, crescentemente, em um instrumento de complementaridade técnica entre economias em desenvolvimento. A terceira seção discute os principais formatos e modalidades em que ocorre a cooperação internacional, seja em operações diretas entre países ou com a intermediação de organismos multilaterais. Expõe-se como a própria conceitualização da cooperação internacional foi alterada ao longo do tempo. A quarta seção

traz breve referência à relação entre as operações de cooperação internacional e os compromissos assumidos no âmbito da chamada Agenda 2030, das Nações Unidas. É mostrado que foi montado todo um sistema de monitoramento para identificar as operações de cooperação compatíveis com os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A quinta seção apresenta os dados básicos da experiência recente do Brasil com cooperação internacional. É enfatizado o caráter não monetizado das operações (exceto contribuições financeiras a organismos multilaterais) e são indicadas as principais modalidades da cooperação promovida pelo país, assim como sua incidência setorial. A sexta e última seção sistematiza os principais aspectos da experiência brasileira com cooperação internacional, ressaltando ajustes desejáveis e propondo medidas de política.

2 A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O pós-Segunda Guerra Mundial foi caracterizado pela transferência de recursos volumosos de parte dos Estados Unidos para a reconstrução das economias da Europa Ocidental, assim como de importantes recursos dispendidos pelo bloco soviético com o mesmo propósito. A iniciativa conhecida como Plano Marshall, do lado ocidental, provocou ressentimentos não pequenos por parte de países não europeus que também haviam participado do conflito, e que igualmente enfrentavam dificuldades econômicas em virtude das consequências da guerra. Esse tipo de sentimento foi capitalizado politicamente, e a divisão em blocos ideológicos alimentou iniciativas que pudessem minimizar tais dificuldades. Na Guerra Fria, a assistência ao desenvolvimento foi um instrumento comum às duas potências, nos esforços pela atração dos países do chamado Terceiro Mundo. Nesse caso, a dimensão política/ideológica superava de longe as considerações econômicas na provisão de recursos.

As décadas de 1950 e 1960 foram caracterizadas pelo surgimento das instituições responsáveis por prover ajuda oficial e assistência ao desenvolvimento. Especialmente no sistema das Nações Unidas, o foco em assistência técnica constituiu o norte de criação e operação de diversas agências especializadas multilaterais. Era prevalente a visão de transferência passiva de conhecimentos e tecnologias tanto na forma multilateral quanto bilateral.

Muito em virtude dos interesses duvidosos atrelados aos projetos de assistência e dos repetidos atritos entre os técnicos de países desenvolvidos e as populações receptoras de iniciativas de assistência, os anos 1970 trouxeram ceticismo quanto à validade da cooperação entre os países ricos e as economias menos abastadas. As condicionalidades requeridas podiam inviabilizar algumas iniciativas, alimentando percepções associadas à ideia de dependência, portanto estimulando rejeição em intensidade correspondente. Ao mesmo tempo, passaram a ganhar destaque iniciativas de cooperação técnica de tipo Sul-Sul.

A cooperação Sul-Sul teve suas raízes na década de 1950, igualmente atreladas a processos ideológicos de rompimento de relações com metrópoles e sobre o direito ao desenvolvimento dos povos. A década de 1970, contudo, cristalizou efetivo potencial de cooperação entre países do Sul para além de estratégias políticas de enfrentamento e das agendas econômicas de comércio e investimento. Foi neste contexto que se desenvolveram iniciativas de cooperação técnica e compartilhamento de conhecimentos entre países do Sul, posteriormente materializadas no Plano de Ação de Buenos Aires (Buenos Aires Plan of Action – Bapa) (1978).

Esse entendimento sobre o potencial de solidariedade e compartilhamento de conhecimentos entre países do Sul foi particularmente importante no tocante à agricultura. Foi exatamente na década de 1970 que ocorreu alta expressiva dos produtos *in natura* de um modo geral e houve crise de abastecimento de alimentos em alguns países.

Os países doadores e os organismos multilaterais passaram a considerar questões relacionadas à redução da pobreza, à desigualdade de renda e de acesso à riqueza, ao crescimento demográfico e às migrações campo-cidade, tornando mais específico o foco da assistência ao desenvolvimento. Da mesma forma, ganhou relevância o financiamento de projetos de menor escala, sobretudo nas áreas de saúde, educação e saneamento. No sistema Bretton Woods, o Banco Mundial, sob a gestão de Robert McNamara, passaria a abraçar a agenda de redução da pobreza, em especial o combate à extrema pobreza. Na década de 1970 o banco ampliou seu entendimento do conceito de desenvolvimento para incluir dimensões além da econômica (World Bank, 1978).

Em paralelo a essa maior concentração houve crescimento do uso de técnicas experimentais de avaliação quantitativa de projetos de desenvolvimento. Tal tema se tornaria outro campo de disputa nas décadas seguintes, em virtude da complexidade da cooperação entre países do Sul e da necessidade de uso de técnicas variadas para a avaliação de efeitos de seus projetos e iniciativas.

A década de 1980 foi caracterizada pelas crises macroeconômicas das economias em desenvolvimento, afetadas pelos choques de preços do petróleo e de outras matérias-primas, assim como – sobretudo – pelas elevações bruscas das taxas de juros internacionais. Essa crise teve impactos profundos no volume e na importância das relações entre países do Sul no contexto global. Esse foi, também, um período de aumento expressivo de disponibilidade de dados estatísticos. Assim, além dos critérios para avaliar a efetividade da ajuda concedida, passou a ser possível contar com informações em maior nível de detalhe sobre a produção industrial e agrícola, indicadores de distribuição de renda, composição de gastos e outros.

Com o fim da Guerra Fria o componente político da ajuda externa perdeu intensidade, com menos recursos disponíveis e menor destaque na agenda internacional. O desenvolvimento passou a ser entendido não apenas como crescimento econômico, modernização ou redução de pobreza, mas também como um processo que permite a saída de processos de dependência, possibilitando a utilização do potencial produtivo e criativo.

A vigência de políticas de caráter mais liberal nas principais economias levou à redução do papel do Estado e a cortes orçamentários expressivos, afetando economias em desenvolvimento com reduções significativas nos fluxos de ajuda internacional, processos que caracterizaram grande parte da década de 1990. A isso se agrega a pressão, por parte dos doadores, para que as economias receptoras de recursos adotassem reformas pró-mercado, e pela tendência a complementar ou substituir os fluxos de recursos oficiais por investimentos privados. Essa década também coroou a ideia de assistência orientada a resultados e avaliação de impactos.

A suposta despolitização da assistência ao desenvolvimento trouxe como efeito, para os doadores, a necessidade de maior cuidado na seleção dos países receptores e com as condições de concessão dos recursos, ganhando importância a noção de efetividade da assistência. As maneiras de lidar com a pobreza e promover igualdade ganharam importância, passando-se a operar por intermédio de instituições públicas.

As crises que caracterizaram o final do século XX adicionaram o tema do endividamento de diversas economias, sobretudo aquelas de menor dimensão. O alívio da dívida passou a ser uma das principais modalidades da ajuda ao desenvolvimento, com processos geridos por instituições multilaterais. Esses esforços acrescentaram à agenda o tema da existência de processos de corrupção, motivando, pela primeira vez, iniciativas globais para lidar com esse assunto.

Embora o indicador tenha sido elaborado inicialmente ao fim da década de 1980, os informes sobre desenvolvimento humano tiveram papel decisivo no redesenho dos enfoques da assistência oficial, facilitada pela disponibilidade de novos indicadores multidimensionais, importantes para avaliar os problemas sob diversas óticas e calibrar a efetividade da ajuda internacional.

Tanto na década de 1990 quanto no início do novo milênio não foram poucas as vozes dissonantes sobre os reais efeitos da Ajuda ao Desenvolvimento promovida pelos países desenvolvidos desde o final da segunda guerra. Easterly (2006), por exemplo, reforça a ineficácia dos processos de ajuda financeira gerenciados *top-down*, desconsiderando as dinâmicas, prioridades e contexto locais. Na mesma linha, Moyo (2009) vai além, para demonstrar que no caso africano a ajuda financeira oficial pode ter sido um dos principais problemas para o baixo crescimento e desenvolvimento das suas economias. Ambos os autores também

apontam que os objetivos propostos pelas Nações Unidas sob a égide dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) podem ter o mesmo efeito deletério de canalizar recursos para iniciativas ineficientes e que desconsideram as realidades locais.

A partir dos anos 2010, a assistência ao desenvolvimento também passou a incluir um componente ambiental, fazendo surgir o jargão desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 e os ODS representam um movimento consideravelmente importante em relação às metas de seu antecessor, os ODM. Por essa razão, a próxima seção discorre com mais detalhe sobre as formas de cooperação internacional, para que, na seção 4, os ODS sejam discutidos mais esmiuçadamente.

3 O QUE É COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO?

O conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento conheceu diversas alterações ao longo do tempo, uma vez que ganhou complexidade em termos de número e tipo de atores participantes, fontes de financiamento, arranjos de implementação, objetivos e estruturas de governança.

Por definição, não existe uma autoridade central global, de maneira que a oferta de bens e serviços de interesse global depende da negociação entre países para que se tenha um ambiente regulatório mínimo para as relações econômicas entre nações. Essa é uma das razões por que frequentemente se associa o tema à dimensão política: esta depende da ação dos Estados e da cooperação entre eles. Entretanto, há uma dimensão mais prática deste fenômeno internacional, que está associada a questões de justiça e padrões mínimos de existência: a CID.

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial há duas visões não excludentes sobre como as iniciativas de CID podem ser operacionalizadas: i) pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD); e ii) pela maior interação entre os países do Sul para superarem seus problemas comuns, a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). O escopo da AOD é muito menor que o da CSSD, tanto nos seus aspectos técnicos quanto em termos políticos. Tendo como base as abordagens mais recentes, as duas visões podem ser consideradas pelo foco em assistência técnica/desenvolvimento de capacidades ou pela associação ao ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação), da chamada Agenda 2030 das Nações Unidas (Schleicher *et al.*, 2022), como será apresentado na próxima seção.

A AOD é definida pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como ajuda governamental que tem como objetivos específicos o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em desenvolvimento. Desde 1969 a AOD é considerada, pelo DAC, o centro da ajuda externa promovida pelos países desenvolvidos.

Os fluxos de assistência ao desenvolvimento representam recursos canalizados às prioridades de desenvolvimento dos países e territórios que compõem a lista de receptores e às instituições multilaterais de promoção ao desenvolvimento, segundo as listas do DAC. São recursos proporcionados por agências oficiais, inclusive de governos estaduais e locais, ou por seus agentes executivos, desde que cada transação: i) seja administrada de modo que se tenha como objetivo promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de países em desenvolvimento; e ii) se dê em termos concessionais. O equivalente concessional é a medida do esforço considerada por parte do doador.

A discussão sobre a coordenação ampla da assistência para o desenvolvimento por parte das economias mais abastadas começou com a formação do Development Assistance Group (DAG) e a inclusão da palavra desenvolvimento no nome da então Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), em 1960. O DAG tinha como missão coordenar os esforços de ajuda para o desenvolvimento, bem como tornar mais equitativa a participação dos membros da OCDE na ajuda internacional.

O conceito de AOD é um dos mais duradouros na cooperação para o desenvolvimento, permanecendo inalterado por quatro décadas (1972 a 2012). A definição de 1972 essencialmente estabelecia critérios claros para as ideias de concessionalidade e condições especiais em empréstimos, além das características para as iniciativas de assistência técnica. A modernização iniciada em 2012 buscou incluir as contribuições de países não vinculados ao sistema DAC/OCDE e entidades filantrópicas, atualizar as possibilidades e instrumentos de financiamento, bem como dar mais precisão a objetivos sobrepostos entre esforços de cooperação para o desenvolvimento e as áreas humanitária (sobretudo tratando-se de refugiados, mas também outras dimensões), de segurança internacional e de perdão de dívidas.

A CSSD, por sua vez, tem origem nas iniciativas de descolonização dos povos africanos e asiáticos de meados da década de 1940. O evento frequentemente considerado marco inicial da cooperação Sul-Sul é a Conferência Afro-Asiática de 1955, usualmente denominada Conferência de Bandung. A suposta solidariedade entre os países do Sul seria forjada seis anos depois, durante a Conferência de Belgrado, considerada o ponto de partida para o Movimento dos Não Alinhados (Non-Aligned Movement – NAM).

Com a devida coordenação e organização, os membros do NAM foram essenciais para a criação do Grupo dos 77 (G77) em 1969, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). A visão política, aliada às demandas por equidade na agenda internacional de desenvolvimento, consolidou-se no que

ficou conhecido como Nova Ordem Econômica Mundial (New International Economic Order – NIEO), com ênfase na proteção das economias, orientação de recursos nacionais visando ao desenvolvimento das indústrias locais e repactuação dos termos de troca no comércio internacional.

Em 1978 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. O plano de ação resultante da conferência levou o nome da cidade anfitriã Buenos Aires. O Bapa foi inovador, por estabelecer os princípios sobre os quais se assenta a CSSD, como a não intervenção em assuntos internos, a autonomia, a solidariedade e a horizontalidade. Além disso, teve papel fundamental na separação entre as faces política, econômica e de desenvolvimento nas relações entre os países do Sul.

O Bapa foi também responsável pela gênese do que se entende por CSSD, que na época de celebração do plano compreendia todas as atividades de cooperação técnica para o desenvolvimento entre países do Sul global. Embora dispersos em diversos documentos, tanto os seus princípios quanto as formas de transferência de práticas e conhecimentos são traços distintivos da CSSD. São exatamente tais princípios e práticas que garantem o respeito às prioridades locais, o contexto de intervenção e a construção de diálogo entre os países do Sul.

Em 2009, na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, a declaração resultante, denominada Declaração de Nairóbi, trouxe definições básicas para a caracterização da CSSD e para orientar a avaliação de projetos dessa natureza. Dez anos depois de Nairóbi, em 2019, uma segunda conferência foi novamente organizada em Buenos Aires. O documento resultante trouxe como recomendações relevantes o fortalecimento de sistemas de monitoramento e avaliação nacionais para coleta e acompanhamento de iniciativas de CSSD, a ênfase no desenvolvimento de metodologias e técnicas estatísticas para avaliar o impacto e efetividade da CSSD nas modalidades bilateral e trilateral e o engajamento dos países em foros multilaterais e regionais para discutir metodologias não vinculantes para monitoramento e avaliação da CSSD bilateral e triangular.

4 OS ODS: A AGENDA 2030

Em setembro de 2015, os chefes de estado e de governo, assim como os altos representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), reunidos em sua sede para comemorar o septuagésimo aniversário da organização, acordaram definir um conjunto de objetivos visando ao desenvolvimento sustentável, chamado Agenda 2030. Diferentemente de seu antecessor, os ODM, a Agenda 2030 implica uma visão multidimensional da agenda de desenvolvimento, calcada na inter-relação entre os desafios temáticos.

O plano de ação acordado reflete bem a multidimensionalidade da estratégia, voltando-se para a promoção de pessoas, do planeta, da paz, da prosperidade e da parceria global, ou dos 5 Ps, que, em suma, tornaram a abordagem da Agenda 2030 mais conhecida. O diagnóstico parte do reconhecimento de que reduzir a pobreza extrema, por exemplo, constitui desafio global e uma condição necessária para se conseguir o desenvolvimento sustentável. Todos os países se comprometeram a implementar essa agenda, composta por 17 objetivos e 169 metas, abrangendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental.

Os esforços voltados para o cumprimento desses objetivos é monitorado regularmente por meio de indicadores globais relacionados às suas metas. Além dos indicadores globais, os governos dos países devem desenvolver seus próprios indicadores nacionais, para apoiar os trabalhos de monitoramento das atividades voltadas a promover esses objetivos. Entretanto, e ainda que seja mais direta a mensuração do gasto com políticas públicas nacionais para o progresso global dos ODS, é menos intuitiva a mensuração e acompanhamento da contribuição externa dos países para o avanço dos ODS em terceiros países. Trata-se de quantificar os gastos e esforços com a CID que têm impacto direto no progresso dos ODS.

O Brasil tem, por intermédio do Ipea, divulgado desde 2010, de forma sistemática, as estatísticas de sua cooperação, nos relatórios que levam em seu título a especificação de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). Ainda sob a égide dos ODM e das discussões sobre a reforma do financiamento da AOD, o instituto desenvolveu metodologia própria de consolidação dos dados proporcionados por dezenas de agências do governo federal. Os esforços resultaram em uma série histórica que se inicia em 2005, computando essencialmente os volumes de gastos e atividades da CID brasileira.

À diferença das iniciativas de cooperação divulgadas por parte das economias desenvolvidas, com ênfase nos volumes transferidos e – sobretudo – no componente concessional implícito nesses fluxos, no caso do Brasil a cooperação não tem componente de empréstimos ou transferências de recursos orçamentários a outros países. São iniciativas preponderantemente de cunho não financeiro, compreendendo cooperação técnica, educacional, científica, tecnológica, ajuda humanitária, assistência a imigrantes e refugiados, gastos com forças das Nações Unidas para a manutenção da paz, contribuição a organismos internacionais e aportes de capital a bancos multilaterais.

Os compromissos com a Agenda 2030 tornaram fundamental poder dispor de métricas comuns e integradas para avaliar a evolução e os efeitos da cooperação internacional nos objetivos comuns definidos pelos países. A Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) é uma tentativa, ancorada na experiência da OCDE, de construir uma estrutura estatística internacional para monitorar

a relação entre os recursos destinados à CID – tanto oficiais quanto privados – e as intervenções em apoio ao progresso dos ODS. A versão inicial da metodologia TOSSD foi desenvolvida pela OCDE, sendo posteriormente aperfeiçoada no âmbito de uma força-tarefa composta por especialistas de países desenvolvidos, países em desenvolvimento, organizações multilaterais e instituições representantes da sociedade civil.

Os dados da TOSSD são proporcionados pelos provedores bilaterais (países tradicionalmente envolvidos com transferência de recursos e países em desenvolvimento com atividades de cooperação internacional), assim como por provedores multilaterais (instituições de financiamento internacional, agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais). São considerados: i) a ajuda oficial ao desenvolvimento; ii) outros fluxos de recursos oficiais; iii) a cooperação Sul-Sul; iv) a cooperação triangular; v) os gastos com bens públicos internacionais; e vi) os recursos privados mobilizados por meio de intervenções oficiais. Contudo, e como ponto importante, as questões de cooperação Sul-Sul e cooperação Sul-Sul triangular só conheceram desenvolvimento consistente após a temática ter sido migrada para o Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento, no âmbito do Grupo Interagencial de Especialistas nos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDGs).

Capitaneados por países do Sul, e com participação direta do Brasil, desenvolveram-se critérios diferenciados para a mensuração e quantificação da CSSD no âmbito da Agenda 2030. Em movimento inédito, a TOSSD/OCDE ampliou a metodologia em maio de 2022 para incluir os entendimentos sobre CSSD acordados no âmbito do IAEG-SDGs (Schleicher e Barros, 2022). Como definição central da metodologia, considera-se que uma ação apoia o desenvolvimento sustentável se contribui diretamente para pelo menos uma das metas dos ODS e não implica efeito prejudicial a nenhuma outra ou mais de uma das demais metas.

As atividades de cooperação internacional têm um forte componente da movimentação de recursos das economias industrializadas para aquelas menos desenvolvidas, e o foco no percentual de concessionalidade das transações é uma característica geral. A novidade no processo atual é a possibilidade de que países como Brasil, México, Costa Rica, Índia, Colômbia e outros possam aportar contribuições metodológicas sob uma ótica distinta desse foco. Como comentado, estes países foram essenciais nos debates sobre a mensuração e quantificação da CSSD no âmbito do IAEG-SDGs.

Não apenas isso, as estatísticas de cooperação eram originalmente computadas a partir de listagens preestabelecidas de doadores e de receptores. Nem todos os países poderiam estar nessas listas. Desde logo, parecia ilógico que os doadores

pu dessem ser, ao mesmo tempo, receptores. Uma das consequências práticas do envolvimento mais amplo de algumas economias em desenvolvimento (inclusive o Brasil) nas discussões metodológicas foi alterar a lista de receptores potenciais, tornando-a mais diversificada e próxima à realidade, além de passarem a considerar também as atividades de cooperação internacional não monetizadas, que são as principais iniciativas das economias em desenvolvimento, e que envolvem um montante importante de recursos.

Isso reflete, até certo ponto, as próprias mudanças no cenário da cooperação internacional, com papéis mais ativos das economias emergentes. A importância da cooperação Sul-Sul tem aumentado, tanto em termos do volume de recursos envolvidos quanto da distribuição geográfica e das estratégias envolvidas. Pela sua história e seus princípios basilares contidos em inúmeros instrumentos internacionais, como o Bapa (1978 e 2018-2019), além de sua forma diferente de operação, é natural que a sua mensuração seja mais complexa e que frequentemente haja divergências entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Em 2020 o Ipea decidiu participar da força-tarefa da TOSSD. Isso implica não apenas em aproximação metodológica, mas também no compromisso de fornecimento dos indicadores estimados à OCDE em forma regular, anual, que passarão a compor os relatórios globais sobre cooperação internacional. Ainda assim, e pela complexidade e diversidade já mencionadas da cooperação prestada do Brasil, a metodologia TOSSD constitui apenas parte da metodologia Cobradi. A metodologia e o relatório oficial do governo são consideravelmente mais complexos e abrangentes que os indicadores regularmente oferecidos à OCDE.

Ao mesmo tempo, no âmbito das Nações Unidas, a UNCTAD tem procurado desenvolver projeto-piloto para quantificar a cooperação internacional por parte dos países menos desenvolvidos, a chamada cooperação Sul-Sul. O projeto resulta do mesmo trabalho desenvolvido para quantificação da CSSD no âmbito do IAEG-SDGs, em que os países em desenvolvimento consideraram que as peculiaridades e a história da CSSD mereceriam tratamento e curadoria de dados diferenciada. O Brasil é um dos países que ajudaram a desenvolver a metodologia de quantificação e faz parte desse projeto. A pesquisa Cobradi conduzida anualmente pelo Ipea passa então a fornecer informações tanto para a OCDE quanto para a UNCTAD.

5 VISÃO GERAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL RECENTE DO BRASIL

O já considerável período em que o Ipea vem procedendo ao mapeamento da cooperação internacional do Brasil permite identificar algumas características gerais dessa cooperação, que perduram ao menos desde o início da série histórica em 2005.

Antes de discutir as tendências, é importante especificar alguns conceitos basilares utilizados pela pesquisa Cobradi.

A cooperação prestada pelo Brasil se divide em três modalidades. Na CSSD bilateral a cooperação se dá de forma direta entre o Brasil e um país em desenvolvimento. Na cooperação trilateral a cooperação pode ocorrer: i) entre o Brasil e dois países em desenvolvimento; ii) entre o Brasil, um país desenvolvido e um país em desenvolvimento; e iii) entre o Brasil, um organismo internacional e um país em desenvolvimento, quando a cooperação se dá no âmbito de organizações ou arranjos regionais/sub-regionais. Por fim, a terceira modalidade, a de CSSD descentralizada, ocorre entre um ou mais entes subnacionais do Brasil e um ou mais entes subnacionais de um país em desenvolvimento.

A CSSD bilateral ou trilateral se dá a partir de Acordo de Cooperação Técnica com um ou mais países ou no marco de um acordo básico com um organismo internacional. A partir do marco jurídico geral são propostos ajustes complementares ou programas executivos, que passam a dar contorno para a cooperação prestada. Do ponto de vista operacional, a execução administrativo-financeira pode ser feita: i) diretamente pelo governo brasileiro, com recursos próprios; ii) de forma paralela pelo governo brasileiro e por uma entidade parceira, com recursos compartilhados; e iii) de maneira descentralizada a uma entidade parceira, sendo os recursos compartilhados ou não.

Independentemente da modalidade, a cooperação prestada pelo Brasil pode ocorrer em eixos distintos, como técnico, humanitário, educacional, operações de paz, refugiados, contribuições para organismos internacionais, entre outros. Tais eixos marcaram a série histórica da pesquisa Cobradi até 2020, quando o Brasil passou a mesclar a sua metodologia própria com a TOSSD. Esse processo resultou na expansão do número de modalidades para dez, sendo que o total de subitens das modalidades ultrapassa 25.

A cooperação internacional brasileira apresenta como seu principal componente, em termos do volume de recursos envolvidos, a contribuição para organizações internacionais (inclusive tribunais) e a integralização de capital para Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Esse conjunto de iniciativas em nível multilateral representou em média 70% do total de gastos anuais computados pelo Brasil desde 2005. Desses recursos, um percentual expressivo se refere a contribuições a agências do Sistema das Nações Unidas.

A cooperação de caráter técnico é predominantemente de tipo bilateral e canalizada, em parte considerável, pela ABC. De fato, a quase integralidade da CSSD brasileira computada até 2021 é executada e financiada pelo governo federal. As iniciativas de cooperação com parceiros do Sul tem típicas características e diretrizes, com foco maior nos demais países da América Latina, seguidos dos países

da África Subsaariana, em particular aqueles de língua portuguesa, e alguns países asiáticos, sobretudo aqueles de menor renda *per capita*. Entretanto, essa cooperação também compreende iniciativas pontuais com alguns países de renda alta, na América do Norte, Europa Ocidental, Oriente Médio e Ásia, o que lhe dá um caráter de universalidade, em que pese a relativa concentração geográfica das atividades: são mais de cem os países onde há registro de algum tipo de cooperação por parte do Brasil. No biênio 2019-2020 esse tipo de cooperação correspondeu a aproximadamente 40% do total.

Possivelmente a segunda característica mais emblemática da cooperação prestada pelo Brasil – sendo a primeira o aporte de recursos a organismos multilaterais – é a forma de interação entre os envolvidos durante todo o ciclo do projeto de CSSD: além da peculiaridade dos projetos de desenvolvimento de capacidades – que pressupõem a integração entre o conhecimento oferecido pelo Brasil e as prioridades locais –, há os processos de negociação, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação, essencialmente participativos. De fato, a cooperação prestada pelo Brasil só ocorre a pedido dos próprios países interessados. A horizontalidade das relações entre o Brasil e seus parceiros do Sul é característica central de todo o ciclo do projeto de CSSD, tal qual ilustrado no *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul* elaborado por ABC (2013).

Outra característica marcante da cooperação internacional brasileira recente é o seu já mencionado foco em ações e projetos de desenvolvimento de capacidades. Seja pela sua propriedade de prestar cooperação ou pelas características de solidariedade e horizontalidade que definem grande parte dos projetos de CSSD, o Brasil entende que o intercâmbio de práticas e conhecimentos é a principal proposta de valor brasileira. Embora seja possível dizer que a cooperação técnica brasileira tem um caráter predominantemente Sul-Sul e de contribuição às estruturas de governança global, é possível identificar iniciativas que compreendem também uma dimensão Sul-Norte. Em virtude da excelência brasileira em determinadas áreas temáticas, não é raro encontrar setores em que o Brasil coopera de forma horizontal com países desenvolvidos.

Na cooperação de tipo humanitário os países mais beneficiados estão na América Latina, Caribe e África, como seria de se esperar, em vista dos compromissos do país com a aproximação com seus vizinhos e os vínculos históricos com o continente africano.² Envio de alimentos, medicamentos, vacinas, equipamento e pessoal de apoio para lidar com situações extremas é a principal atividade nessa modalidade. A pandemia mostrou a importância desse tipo de cooperação: segundo Ipea (2021), a cooperação humanitária foi a única das modalidades de cooperação

2. As iniciativas não se limitam a essas regiões: por exemplo, foi enviado apoio expressivo ao Líbano em 2021, quando da explosão no porto em Beirute.

ofertadas pelo Brasil que teve aumento nos valores envolvidos entre 2019 e 2020, passando de R\$ 21 milhões a R\$ 94 milhões, enquanto o valor total foi reduzido de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 1,5 bilhão. Tendência similar em termos de crescimento de valores absolutos de gasto ocorreu em 2021, com contribuições que vão desde o apoio direto a refugiados e solicitantes de refúgio em território brasileiro (R\$ 100 milhões) a doações de alimentos (R\$ 33 milhões) e doações diversas de medicamentos e equipamentos médicos (R\$ 56 milhões), além de custeio de internações no âmbito do Sistema Único de Saúde (R\$ 37 milhões).

Outra dimensão que tem apresentado desempenho expressivo é a cooperação científica e tecnológica.³ Também aqui as regiões da África Subsaariana, América Latina e Caribe recebem a maior parte dos projetos. Compartilhamento de conhecimentos em técnicas produtivas e em processos recomendados de gestão pública, por exemplo, caracteriza essa modalidade de cooperação. Em 2021, a modalidade de pesquisa e desenvolvimento ultrapassou R\$ 63 milhões.

A cooperação internacional brasileira compreende ainda uma dimensão educacional. As bolsas de estudo para estrangeiros – em níveis acadêmicos que compreendem de cursos de graduação a pós-doutoramento – são o principal instrumento nessa modalidade. Essa cooperação também contempla a provisão de passagens aéreas internacionais e participações em eventos. Os alunos participantes provêm não apenas de países de língua portuguesa, como poderia ser esperado, mas também das mais diversas regiões do planeta. A cooperação educacional e científica representa a modalidade de maior potencial de crescimento na cooperação prestada pelo Brasil, a exemplo do crescimento das ações de internacionalização das instituições de ensino superior (IES). A medição da cooperação educacional por parte do Ipea foi tradicionalmente feita a partir de informações coletadas em algumas agências do governo federal. No biênio 2019-2020 essa modalidade correspondeu a 6% do valor total.

A metodologia de captura de informações foi radicalmente alterada no levantamento dos dados relativos a 2021, tendo estes sido coletados diretamente de universidades – federais e estaduais –, bem como por meio do processamento das bases de dados primários da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Foi possível estimar um valor superior a R\$ 300 milhões com bolsas de estudo e gastos com estudantes.

A cooperação internacional também pode ser feita no território do país prestador, e não apenas no exterior. Este é o caso, por exemplo, das atividades

3. Em montante correspondente a 12% do total, no biênio 2019-2020.

de apoio aos refugiados e solicitantes de refúgio no território nacional. Alojamento, apoio médico e alimentação básica durante ao menos algum tempo são elementos importantes para viabilizar a acomodação desses indivíduos no país anfitrião. No caso do Brasil, são várias dezenas as nacionalidades daqueles que têm sido beneficiados com essas iniciativas. Essas atividades são desenvolvidas, em sua maior parte, em conjunto com a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e por meio da transferência de recursos para organizações não governamentais (ONGs) selecionadas, com especialidade nessa área.

A pesquisa Cobradi de 2021 estimou em aproximadamente 162 mil o número de refugiados e solicitantes de refúgio que seriam alvo da pesquisa no Brasil (Schleicher *et al.*, 2022), uma vez que recebem assistência direta do Estado brasileiro e/ou estão integrados em políticas de assistência social e educação. O dimensionamento dos gastos efetivos com essa população dependerá de aperfeiçoamentos metodológicos futuros.

Compõe ainda o conjunto de atividades de cooperação internacional a participação brasileira em missões de paz coordenadas pelas Nações Unidas. O Brasil tem participado de um número expressivo dessas missões ao longo do tempo, nas mais variadas regiões do mundo. Em 2021, por exemplo, o Brasil gastou R\$ 1,4 milhão no apoio à Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

Schleicher *et al.* (2022) trazem a quantificação mais abrangente até o momento da cooperação internacional brasileira, com ampliação do escopo de agências – federais e subnacionais – fornecedoras de dados, assim como a consideração de dados até aqui inexplorados, como os relativos ao setor de saúde (atendimento a não residentes), ao setor judiciário e um detalhamento inédito do setor educacional, entre outras várias inovações. A pesquisa também passou a considerar a cooperação internacional dos entes subnacionais, com contribuições expressivas do estado de São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal.

Foi estimado que em 2021 o volume de recursos envolvidos na cooperação internacional por parte do Brasil supera R\$ 6,6 bilhões, sendo o maior valor nominal de toda a série histórica iniciada em 2005. Ainda que o valor seja recorde, é preciso esclarecer que o gasto total contém um aporte extraordinário feito pelo governo brasileiro ao Novo Banco de Desenvolvimento (também referido como Banco do BRICS), da ordem de R\$ 3,4 bilhões, valor que não deve se repetir nos próximos anos. Excetuando-se o ano de 2022 – em virtude do pagamento de contribuições atrasadas a organismos multilaterais da ordem de R\$ 5 bilhões –, é possível que os gastos brasileiros retornem a um novo normal de cerca de R\$ 4 bilhões, dado que a ampliação da pesquisa Cobradi, até 2024, tende a capturar novos gastos. A tabela 1 apresenta os gastos desagregados por modalidade de cooperação internacional.

TABELA 1
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por modalidade (2021)

Modalidade de cooperação internacional	Gasto total (R\$ milhões)	Número de iniciativas	Gasto total (%)
Contribuições financeiras a programas e fundos	5.730	239	86,25
Projetos de cooperação internacional	2	34	0,03
Cooperação técnica internacional	292	316	4,40
Bolsas de estudo e gastos com estudantes	304	6.497	4,58
Custos administrativos	26	8	0,39
Apoio a refugiados, solicitantes e pessoas protegidas	101	2	1,51
Doações em espécie	125	200	1,88
Pesquisa e desenvolvimento	64	761	0,96
Total	6.644	8.057	100,00

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

Os valores referentes a contribuições financeiras a programas e fundos continuam dominando os gastos brasileiros com CID em 2021. Todavia, é preciso cautela na análise desses dados. Primeiro, considerando-se apenas as contribuições obrigatórias, o percentual de gastos cairia de 86% para 83%, pois há contribuições diversas feitas pelo Brasil em 2021 que não se enquadram nessa categoria. Segundo, caso o valor desviante referente ao Novo Banco de Desenvolvimento não seja considerado, o percentual de contribuições obrigatórias cairá para 65%.

Nesse segundo cenário de retirada do valor desviante, o percentual de contribuições obrigatórias é menor que o observado para o biênio 2019-2020 e está abaixo da média histórica da pesquisa Cobradi desde 2005 (cerca de 68%). Considerando que os gastos com contribuições obrigatórias representam compromissos internacionais do Brasil, e sabendo que tais compromissos dependem em sua maioria de adesão a tratados e aprovação por parte do Congresso Nacional, sabe-se que o percentual de tais gastos deveria ter caráter estável em relação ao total gasto com a CID brasileira. Assim, a ampliação da população-alvo da pesquisa Cobradi, os aperfeiçoamentos metodológicos e a participação em debates estatísticos internacionais no contexto da força-tarefa da TOSSD e do Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento no âmbito do IAEG-SDG parecem ser três fatores que explicam a queda no percentual em relação à média linear histórica. Nos próximos anos essa tendência de queda deve ser reforçada.

Uma segunda tendência igualmente relevante que pode se intensificar ao longo do processo de expansão da pesquisa Cobradi é a participação dos gastos com educação e bolsas, em relação ao total de gastos. Em 2021, os valores referentes a gastos nesta modalidade ultrapassaram as atividades e projetos de cooperação técnica internacional. Tal resultado é notável, caso se considere que o pagamento

de bolsas está intimamente ligado à mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores brasileiros e estrangeiros. Essas atividades foram profundamente afetadas pela segunda onda da variante ômicron no contexto da pandemia de covid-19, que dominou essencialmente a agenda internacional na primeira metade de 2021. Por fim, e embora os gastos nessa modalidade estejam distantes daqueles referentes a contribuições diversas do Brasil, o número de iniciativas é o maior em termos absolutos (6.497) e em relação ao total (80,64%).

A tabela 2 apresenta os gastos e o total de iniciativas desagregados pelo setor econômico-industrial a que se referem. A classificação utilizada pelo Brasil é a Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Econômicas (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities – Isic), sistema utilizado pela ONU para classificação de dados econômicos. Ao menos até a realização da pesquisa Cobradi de 2021, o Brasil era o único país integrante da força-tarefa da TOSSD a utilizar essa classificação.

TABELA 2
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por setor econômico (2021)

Setor econômico-industrial	Gasto total (R\$ milhões)	Número de iniciativas	Gasto total (%)
Agricultura, silvicultura e pesca	44,6	36	0,67
Mineração e pedreira	2,5	2	0,04
Indústria e produção	3,3	6	0,05
Energia, gás e eletricidade	1,3	5	0,02
Água e esgoto	3,5	5	0,05
Construção	222,5	4	3,35
Comércio e reparo de veículos	0,01	3	0,00
Transporte e armazenamento	0,08	3	0,00
Informação e comunicação	4,8	15	0,07
Atividades financeiras e de seguros	3.914,5	46	58,93
Atividades profissionais, científicas e técnicas	71,3	776	1,07
Atividades administrativas e de serviços de apoio	1,3	11	0,02
Administração pública e defesa	44,8	212	0,67
Educação	323,5	6.588	4,87
Saúde e assistência social	249,1	243	3,75
Artes, entretenimento e recreação	2,4	3	0,04
Atividades de organizações e órgãos extraterritoriais	1.753,8	99	26,40
Total	6.643,0	8.057	100,00

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

As atividades financeiras e de seguros e as de organizações e órgãos extraterritoriais dominam o total de gastos, com um valor combinado de R\$ 5.668 milhões, representando 85,33% do gasto total. De fato, o elevado valor se deve às contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil. O item atividades de organizações e órgãos extraterritoriais considera as contribuições obrigatórias e voluntárias, uma vez que todas constituem cotas ou valores destinados ao custeio administrativo de tais organizações.

No caso das atividades financeiras e de seguros, o elevado valor se deve à integralização de capital em bancos de desenvolvimento, classificados como IFIs. O caráter da contribuição brasileira neste caso é diferente, uma vez que o valor constitui integralização de capital que custeará projetos de desenvolvimento em diversos países do Sul. Este raciocínio é válido para a integralização de capital brasileiro no Novo Banco de Desenvolvimento, por exemplo. Segundo a sua missão, o Banco do BRICS atua essencialmente na disponibilização de capital para projetos de infraestrutura e projetos orientados ao desenvolvimento sustentável.

Outro destaque, embora menor, no total de gastos corresponde às atividades relacionadas à educação, pelas razões já anteriormente apontadas. Tais gastos, assim como aqueles ligados às atividades técnicas e científicas, tendem a crescer em valor, em virtude da ampliação na participação das IES brasileiras na pesquisa. É importante notar que não somente as universidades públicas federais e estaduais mas também os institutos federais (IFs) e centros federais de educação tecnológica (Cefets) constituem população de interesse para coleta de dados no campo da educação e ciência.

No caso do setor de saúde e assistência social, o alto valor não deveria surpreender, uma vez que o Brasil é referência no mundo em virtude de seu Sistema Único de Saúde e as atividades por ele implementadas. O intercâmbio de práticas, a transferência de conhecimentos e as doações de medicamentos e equipamentos são atividades regulares na história da cooperação internacional do Brasil e da sua relação com seus parceiros do Sul global (Buss e Burger, 2021).

Uma das principais inovações da pesquisa Cobradi de 2021 foi a desagregação dos dados por ODS. Com efeito, esta parece ser a herança mais duradoura e o maior benefício do compromisso brasileiro na força-tarefa da TOSSD. Entretanto, é essencial entender que os dados coletados pela pesquisa do Ipea se referem ao gasto externo do país para o avanço dos ODS em outros países em desenvolvimento, que não o próprio Brasil. Os gastos que beneficiam somente o Brasil e seus gastos nacionais não estão incluídos na pesquisa conduzida pelo Ipea, assim como todos aqueles relacionados a políticas públicas regularmente implementadas pelos governos federal, estadual e municipal.

A mesma lógica se aplica aos gastos privados de empresas brasileiras, cujo capital é majoritariamente brasileiro. Se o gasto é realizado em favor do público brasileiro, ele não integra o montante da CID do Brasil. Além disso, mesmo nos casos em que o gasto beneficia a agenda de desenvolvimento dos países parceiros do Brasil, ele seria computado de forma separada, por se tratar de recurso privado. Nos casos de parcerias entre entes públicos federais, estaduais ou municipais com empresas privadas, apenas o componente público do gasto é computado como contribuição oficial do Brasil à CID. A tabela 3 apresenta os gastos de 2021 desagregados por ODS.

TABELA 3
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por ODS (2021)

ODS	Gasto total (R\$ milhões)	Número de iniciativas	Gasto total (%)
ODS 1 – Erradicação da Pobreza	10,0	7	0,16
ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável	187,0	48	2,83
ODS 3 – Saúde e Bem-Estar	355,0	256	5,36
ODS 4 – Educação de Qualidade	380,0	6.550	5,73
ODS 5 – Igualdade de Gênero	0,3	4	0,00
ODS 6 – Água Potável e Saneamento	1,7	4	0,03
ODS 7 – Energia Limpa e Acessível	2,98	9	0,04
ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico	344,5	83	5,19
ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura	3.994,6	703	60,13
ODS 10 – Redução das Desigualdades	107,0	8	1,61
ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	18,5	18	0,28
ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis	2,1	6	0,03
ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima	4,1	9	0,06
ODS 14 – Vida na Água	6,1	17	0,09
ODS 15 – Vida Terrestre	9,4	15	0,14
ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	264,9	202	3,99
ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação	951,6	118	14,33
Total	6.643,0	8.057	100,00

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

Os gastos e iniciativas de CID na tabela 3 não destoam do que poderia ser esperado, considerando que o gasto brasileiro está majoritariamente concentrado em contribuições internacionais diversas a instituições. A grande concentração no ODS 9 é explicada pela mesma lógica discutida anteriormente para atividades financeiras e de seguros: altos valores de integralização de capital para bancos internacionais de desenvolvimento, cuja missão central é o investimento em projetos de infraestrutura, inovação etc., assim como suas atividades, estão vinculados ao

ODS 17, ligado aos meios para a implementação dos ODS, constituindo um objetivo “transversal”. As mesmas tendências referentes à educação discutidas para os dados dispostos na tabela 1 também podem ser visualizadas no contexto do ODS 4.

Uma característica bastante peculiar para os dados de 2021 sobre a Cobradi é a concentração dos gastos em três grupos nítidos. O primeiro grupo poderia ser caracterizado como de assistência social, reunindo gastos ligados aos ODS 2, 3 e 4. O segundo grupo gravita em torno dos ODS 8 e 9, sendo majoritárias as questões econômicas de crescimento, trabalho e indústria. Por fim, o terceiro grupo de gastos diz respeito a questões mais amplas de governança/instituições (ODS 16) e parcerias para o desenvolvimento (ODS 17), ultrapassando R\$ 1,2 bilhão.

Em termos de esforço dedicado ao alcance dos ODS, pode-se fazer uma avaliação a partir da comparação do número de iniciativas de cooperação associadas a cada objetivo. O maior esforço brasileiro em CID está concentrado nas temáticas de educação e saúde, resultado que não surpreende, tendo em vista o tamanho relativo desses setores na economia brasileira e na agenda nacional de políticas públicas. Razoavelmente inesperado é o número de iniciativas ligadas ao ODS 9, pois sabe-se que os grandes gastos se relacionam a poucas iniciativas de integralização de capital a IFIs. De fato, o ODS 9 conta com diversas bolsas e apoio financeiro a projetos internacionais de pesquisa e desenvolvimento de que o Brasil faz parte, atividades que tendem a ser melhor mapeadas pelo Ipea nos próximos anos.

6 CONSIDERAÇÕES GERAIS, A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A seção 5 mostrou o volume significativo de recursos que o Brasil tem destinado a atividades de CID e a diversidade de modalidades. Mostrou também que essas atividades contribuem, em grande medida, para o avanço dos ODS.

A experiência adquirida desde o início da quantificação das atividades de cooperação internacional promovida pelo Brasil leva a crer que, ao se ampliar o escopo de cobertura do levantamento de dados com a inclusão, por exemplo, de mais unidades de ensino e pesquisa e de iniciativas por parte de governos subnacionais, os montantes deverão aumentar de forma significativa, ressaltando ainda mais o papel de destaque do país no cenário global, no tocante à cooperação.

Até aqui as iniciativas de cooperação internacional por parte dos governos das Unidades da Federação são, quando muito, apresentadas de forma individualizada, alimentando uma dimensão que se convencionou chamar paradiplomacia, isto é, iniciativas com impacto internacional por parte de entes subnacionais. Não é raro que o tema da cooperação para o desenvolvimento apareça imiscuído em questões referentes às relações entre os entes subnacionais e as representações

estrangeiras no Brasil, fato que ainda gera confusão no que diz respeito à sua quantificação.

No entanto, a imagem externa de um país compreende todas as dimensões que tenham reflexo em outros países. Assim, faz sentido pleitear que exista mecanismo formalizado de coleta das informações relativas a todas as iniciativas de cooperação internacional. Isso possibilitaria um melhor conhecimento dos diversos projetos de iniciativa dos três níveis da administração pública brasileira, e com isso se poderia obter uma ideia mais precisa do que está sendo feito a cada momento.

Essa não é uma preocupação de cunho acadêmico: a informação sistematizada sobre o conjunto de medidas de cooperação internacional postas em prática pelo país abre caminho para a identificação de oportunidades para a intensificação de relações econômicas e políticas com outros países, assim como leva a uma imagem externa do país mais condizente com os esforços efetivamente realizados.

Paralelamente aos esforços para o cômputo centralizado dos diversos projetos, deveria ocorrer também um deslocamento progressivo do eixo de quantificação dos gastos, das atividades e entregas para o eixo de estudo dos impactos efetivos das atividades de cooperação internacional por parte do Brasil. A avaliação *a priori* e o monitoramento *a posteriori* dos diversos projetos permitem medir a diferença que efetivamente cada iniciativa aporta, em termos do processo de desenvolvimento tanto do Brasil quanto por parte dos parceiros, em cada caso. Como se trata de uso de recursos públicos, a medição da efetividade de sua aplicação deveria ser uma condição básica. Até o momento têm sido esparsas as iniciativas nesse sentido.

Os dados conhecidos e processados com relação à cooperação internacional por parte do Brasil ainda dizem respeito a projetos desenvolvidos por agências do setor público, tanto a nível federal quanto no que se refere a governos subnacionais. É reconhecido, contudo, que existem diversas iniciativas de parte do setor privado nacional que são claramente identificáveis como cooperação internacional, além de estarem completamente alinhadas à ideia de parceria multissetorial avançada pela Agenda 2030. Entre outros exemplos, cabe mencionar os investimentos privados vinculados aos preceitos de responsabilidade social corporativa, as eventuais doações feitas a outros países em condições específicas e o custeio de projetos de infraestrutura em mercados de interesse. As preocupações crescentes com mudanças climáticas e com a preservação do meio ambiente permitem antever o crescimento futuro de iniciativas privadas desse tipo.

Pela mesma linha de argumentação que leva a defender um processo formalizado de coleta regular dos dados de atividades de cooperação internacional incluindo informações de governos subnacionais, isto é, a necessidade de se compor imagem mais completa do país em seu conjunto no que tange à cooperação

para o desenvolvimento, também o conhecimento sistemático das iniciativas do setor privado deveria compor a imagem externa do país quanto a essa cooperação.

Por último, mas não menos importante, a imagem completa do país no tocante à cooperação para o desenvolvimento deveria incluir o mapeamento de eventuais empréstimos a taxas diferenciadas para países em desenvolvimento, desde que não sejam operações vinculadas a transações comerciais, mas com caráter de cooperação em sentido estrito. Ou seja, deve-se proceder à inclusão daquelas iniciativas que estão diretamente ligadas ao financiamento especial das prioridades de desenvolvimento nos países parceiros do Brasil no Sul global.

O PERCURSO INCOMPLETO

1 INTRODUÇÃO

Uma economia em trajetória de desenvolvimento econômico deveria apresentar ritmo elevado de crescimento do produto, de modo a poder gerar postos de trabalho para absorver o contingente de mão de obra disponível, elevar o nível médio de remuneração da força de trabalho, melhorar o padrão de distribuição de renda e a capacidade de absorção e, eventualmente, de geração de progresso técnico. O desenvolvimento, assim entendido, permitiria aproximar essa sociedade dos padrões registrados nos países de renda elevada.

Esses resultados são consequência de medidas de política adotadas no mercado interno, para criação de ambiente favorável à concretização de negócios e geração de empregos, entre outras dimensões, mas também dependem das relações da economia com o resto do mundo, uma vez que a disponibilidade de divisas é fundamental para a aquisição de itens complementares à produção nacional, as vendas externas podem ser fonte importante de demanda, e investimentos por parte de não residentes podem complementar a poupança interna, viabilizando novos empreendimentos.

Isso significa que o processo de inserção internacional deveria ser menos o resultado de iniciativas isoladas e mais o fruto de algum planejamento, que contemple as vantagens comparativas (estáticas e dinâmicas) do país, e de estratégia para alcançar objetivos conhecidos. As relações com outros países não se esgotam nos temas comerciais, mas devem compreender dimensões variadas, desde que o conjunto de ações seja convergente, na direção dos objetivos pretendidos.

Porém, como conceber a inserção internacional de uma economia com dimensões continentais considerada de renda média com riqueza comprovada de recursos naturais (portanto, diversidade de oferta de produtos primários), com um dos maiores contingentes populacionais do planeta (com escala suficiente para pretender manter um setor industrial de porte expressivo), com processo decisório multifacetado por conta da estrutura federativa, e ao mesmo tempo com diversas carências em termos do ritmo de geração de postos de trabalho, elevada concentração de renda e de riqueza, com nível geral insuficiente de qualificação da força de trabalho e problemas variados de infraestrutura, de um modo geral,

porém com relações pacíficas com seus diversos vizinhos, mas com pretensão de ter voz ativa na governança global?

Os nove capítulos apresentados até aqui mostraram que o desempenho recente da economia brasileira referente ao distanciamento crescente em relação a outras economias foi insuficiente. No tocante à inserção econômica internacional do Brasil, foram apresentadas algumas características que indicam a permanência de lacunas, a demandarem políticas mais decisivas.

Os desafios para quem pretenda elaborar o projeto de inserção internacional da economia brasileira não são poucos. Talvez por isso mesmo haja tanta dificuldade, por parte dos analistas, em tentar identificar as características de qual é tal projeto. Se é que ele existe.

Independentemente da existência ou não de um projeto para a inserção internacional da economia brasileira, boa parte da política econômica é, ou deveria ser, concebida de modo a viabilizar a aceleração do processo de desenvolvimento econômico, uma vez que se trata de uma economia de renda média, e com grandes carências.

As autoridades de um país tendem a balizar suas políticas macroeconômicas e as relações com o resto do mundo a partir da evidência de experiências bem-sucedidas, assim como baseadas nas recomendações que a academia ou os organismos multilaterais proporcionam a cada momento. Essas entidades podem contar com a vantagem comparativa de dispor de informações variadas sobre diversos casos de políticas bem-sucedidas e as que deveriam ser evitadas, e frequentemente influenciam a tomada de decisão, sobretudo nas economias em desenvolvimento.

Em outras palavras, o desenho de políticas de desenvolvimento deve, inevitavelmente, partir das condições internas da economia, mas a análise comparativa com as experiências de outros países é frequentemente orientadora do que deveria ser feito e do que é melhor evitar.

Desde pelo menos a década de 1940 existe preocupação explícita – tanto na literatura teórica quanto nos discursos oficiais – com a adoção de estímulos para reduzir a distância econômica entre países, via desenvolvimento econômico das economias menores.

No âmbito global, isso deu origem à montagem do arcabouço institucional que deveria ordenar as transações comerciais, prover recursos para investimento básico e apoiar as economias em dificuldades financeiras, assim como preservar a paz. Em nível nacional, uma profusão de recomendações de políticas que permitiriam avançar nesse sentido.

Uma evolução cronológica das recomendações mais frequentes para o desenvolvimento de economias menos abastadas indica, no que se refere à sua inserção internacional, a promoção da industrialização quase a qualquer preço (como forma de reduzir a vulnerabilidade derivada das variações constantes nos preços dos produtos primários, assim como permitir a internalização de progresso técnico), passando à superação do pessimismo em relação à capacidade exportadora, com a adoção de políticas ativas de estímulo às vendas externas. Parte do dinamismo requerido poderia ser obtida através de exercícios de integração regional, que possibilitariam a apropriação de ganhos de escala em plantas produtivas, com redução de custos e com os benefícios esperados da industrialização, assim como permitiriam impor uma “ducha fria” sobre os setores oligopolistas nacionais, ao flexibilizar a importação de alguns produtos.

Mais recentemente, boa parte das recomendações esteve associada à importância de se criarem as condições para a participação mais ativa da economia em cadeias globais de valor (CGVs). A experiência de algumas economias, sobretudo no Leste Asiático, mas também na América do Norte e na Europa Ocidental com processos produtivos integrados, é indicativa dos ganhos de competitividade oriundos da complementaridade produtiva, o que teria permitido desempenhos exportadores notáveis.

No entanto, os dados relativos à evolução do produto nacional de diversos países em um intervalo longo de tempo mostram que apenas um grupo muito limitado de países conseguiu passar de um nível de renda média para o grupo dos países de renda alta, ou mesmo reduzir de forma significativa a distância econômica em relação às economias mais abastadas, mesmo entre aqueles países com maior envolvimento em cadeias de valor.

O recente processo de globalização não tem sido, até aqui, capaz de alterar de modo suficiente o quadro de distanciamento entre economias ricas e outras, de renda média. É clara fonte de dinamismo para essas economias, mas insuficiente para modificar o cenário geral, não conseguindo reduzir o distanciamento econômico em relação aos países mais abastados. E mais: as indicações de que o processo integrado de produção em cadeias de valor tem intensificado a demanda por trabalhadores mais qualificados, de fato, implicam uma redução do espaço para que as economias em desenvolvimento, com menores estoques desses trabalhadores, venham a se beneficiar de modo tão intenso como originalmente pretendido.

Economias distintas têm aderido com intensidades variadas às oportunidades criadas pela maior facilidade na movimentação internacional de mercadorias e de serviços, assim como à maior fluidez na movimentação de capital entre países, portanto, têm se beneficiado em graus variados dessa interação, da mesma forma que são diversificados os graus de exposição à importação de crises externas. O Brasil é um dos casos de integração apenas parcial ao movimento de globalização.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A história econômica brasileira tem diversos exemplos de adoção da maior parte das políticas recomendadas para promover o desenvolvimento econômico, com graus variados de intensidade. É um caso típico de economia rica em recursos naturais, mas com mercado interno grande o suficiente para justificar o interesse no desenvolvimento industrial, e de fato esse setor experimentou desempenho notável durante vários anos, até recentemente: o setor representou 41% do produto interno bruto (PIB) entre 1980 e 1990, mas não mais que 18% entre 2015 e 2021.

A riqueza em recursos naturais implica benesses, mas também desafios: a coexistência de um setor industrial com a agropecuária e a mineração, por si só, gera duplicidade de interesses, seja na repartição dos recursos para os incentivos setoriais, seja no desenho dos estímulos para a participação no mercado internacional, ou mesmo no impacto das receitas com exportações sobre a taxa de câmbio e os custos internos de produção. O destacado desempenho recente das exportações de *commodities* brasileiras nos últimos anos tem ocorrido em paralelo a uma trajetória pouco notável das vendas externas de produtos manufaturados.

A economia brasileira participa, há seis décadas, de iniciativas de integração regional, sempre entendidas como elemento que poderia representar fonte de demanda adicional, mas continua com baixo grau de exposição internacional, inclusive no nível regional. Essa não é uma peculiaridade brasileira, mas de fato algo que caracteriza a experiência latino-americana e caribenha. São várias décadas de discursos em prol da integração regional, mas com resultados até aqui pífios, se comparados com o alcançado em outras regiões, seja em termos de intensidade das transações comerciais intrarregionais, seja em termos da complementaridade produtiva construída por essa via, ou mesmo na criação de mecanismos conjuntos.

Uma linha de explicação possível para esses poucos resultados econômicos obtidos até aqui deriva do fato de que os exercícios de integração regional nessa parte do planeta são mais frutos de decisões políticas do que de condicionantes econômicas. Tome-se como exemplo a Europa Ocidental, onde o comércio entre os países que vieram a constituir a comunidade econômica original já correspondia a dois terços de suas transações externas. No caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), diferentemente, a importância relativa do comércio entre os quatro parceiros jamais atingiu níveis comparáveis.

Ainda mais grave é a constatação de que os produtos brasileiros vêm perdendo espaço nos mercados da região de forma pronunciada já há alguns anos. Ao mesmo tempo, a intensidade do processo de industrialização, referência entre as economias em desenvolvimento, por um tempo, assim como os esforços de

promoção da integração regional não conseguiram alterar o desequilíbrio econômico entre as diversas regiões do país, assegurar continuidade de dinamismo nem modificar de modo significativo o modelo regressivo de distribuição de riqueza.

A participação de produtos brasileiros no mercado internacional permanece abaixo de 3%: uma contribuição marginal ao dinamismo global e um acesso limitado aos possíveis benefícios advindos do comércio externo. Mesmo sendo uma economia predominantemente superavitária em termos comerciais: entre 1970 e 2021 em apenas vinte anos (39% do total) houve déficit comercial, e na maior parte dos casos de dimensões limitadas (menos de 1% do PIB).

A baixa participação no mercado internacional permite uma leitura dupla. A visão pessimista segue da constatação de que ela é muito limitada, se considerada em relação ao peso da economia brasileira no PIB mundial. Já o mesmo indicador dá margem a algum otimismo, uma vez que existem mais de 90% de oportunidades não exploradas nesse mercado global.

Como na maior parte das economias de grande porte, os problemas internos são tantos e tão variados que naturalmente absorvem a maior parte das atenções das autoridades e dominam o discurso político. O modelo de inserção internacional raramente ocupa lugar de destaque na agenda política.

O conjunto de características da inserção internacional da economia brasileira apresentado neste livro compõe um cenário misto, de iniciativas bem-sucedidas em algumas dimensões (por exemplo, a atração de recursos externos e as exportações do setor primário) e outras, em que os indicadores deixam muito a desejar, a exemplo do baixo nível de investimento, do baixo desempenho das exportações de produtos manufaturados, da perda de presença dos produtos brasileiros no mercado regional, do limitado grau de abertura comercial da economia e do crescente distanciamento em relação a outras economias. Um percurso incompleto.

Considere-se o desempenho em termos de geração de divisas pela via comercial e a estabilidade desse fluxo. Até que ponto a configuração atual da pauta exportadora é sustentável a longo prazo? A concentração dessa pauta em poucos produtos nos últimos anos é indicativa da necessidade de se promover maior presença de novos itens.

A competitividade da produção nacional é condição básica para assegurar desempenho em longo prazo, tanto no caso da exportação de produtos agrícolas como nas exportações de produtos industrializados. Os elementos que proporcionam ganhos de competitividade devem ser considerados em forma abrangente, o que compreende, entre outros, maior acesso a insumos importados, redução dos custos internos de produção e comercialização e, eventualmente, ganhos com

custos mais baixos a partir de etapas produtivas localizadas em outros países, áreas onde os avanços recentes têm sido muito limitados. Um conjunto de iniciativas ainda distante do que é observado hoje no Brasil.

O empenho em proporcionar as condições básicas para assegurar a competitividade da produção nacional ganha importância quando é preciso lidar com um ambiente externo que dá margem a mais dúvidas que certezas.

O cenário internacional hoje motiva um conjunto de perplexidades, sobretudo quando considerada a estrutura vigente nas últimas sete décadas. Há questionamentos, por exemplo, com relação à efetividade da Organização Mundial do Comércio (OMC), em particular quanto à sua atuação na solução de controvérsias e como instituição indutora da redução de intervenções inadequadas de concessão de incentivos a exportações, com danos à concorrência internacional.

Os processos existentes nas negociações multilaterais mostraram-se um tanto defasados para lidar com várias questões impostas por novos modelos de produção e comercialização. Ao mesmo tempo, tem havido fortes reações de parte de diversas economias, sobretudo de países industrializados, em relação ao impacto dos processos de globalização, como respostas a pressões políticas internas de rechaço à redução de postos de trabalho, à repressão salarial e à concorrência com bens e serviços importados, e que se traduzem em distanciamento em relação a instituições multilaterais de modo geral.

Decorrido um bom tempo desde o início da pandemia da covid-19, ainda permanecem reflexos econômicos significativos. Num contexto de baixo crescimento e elevada pressão sobre o nível de preços, há indícios de um redesenho de cadeias de valor, com algumas das principais economias buscando promover processos de substituição de importações, sobretudo de itens tecnologicamente sofisticados, com impactos imprevisíveis a médio prazo.

Essa conjuntura internacional tem alimentado argumentos de resistência às propostas de ampliação da abertura comercial da economia brasileira. Como ressaltado no capítulo 3 deste livro, é sempre mais fácil a articulação dos setores potencialmente atingidos por concorrência externa do que a mobilização dos consumidores que poderiam ser beneficiados pela redução de barreiras. De fato, pode parecer ingenuidade adotar abertura comercial multilateral ampla no mesmo momento que as principais economias do planeta passam a adotar políticas industriais com elevado grau de protecionismo.

No entanto, o grau de isolamento da economia brasileira com relação a importações de bens e serviços é tradicionalmente tão elevado que é pouco provável que não haja ganhos significativos para produtores (via redução de custos e acesso a tecnologias mais avançadas) e para consumidores (pelo acesso à oferta mais

diversificada e de melhor qualidade de bens e serviços). Não se trata de promover abertura comercial ampla *per se*, mas de incluir essa dimensão no planejamento da política de crescimento, de maneira mais decidida e complementar a outras medidas que contribuam para elevar a competitividade dos produtores nacionais. É excessivamente custoso perpetuar o grau de isolamento da economia brasileira.

Da mesma forma, alguns grupos econômicos têm procurado realocar geograficamente unidades produtivas, influenciados tanto pelos novos incentivos quanto pelas dificuldades criadas pelas medidas sanitárias adotadas em diversos países.

Esse movimento tem alimentado a esperança, em alguns países latino-americanos e caribenhos, de que boa parte dessas unidades viria naturalmente a ser instalada na região, por conta da proximidade geográfica com o principal mercado, o dos Estados Unidos. Até o momento essa tem sido uma expectativa apenas parcialmente satisfeita.

Soma-se a isso a crescente preocupação com as questões ambientais, em vista dos diversos indicadores da influência das atividades humanas sobre as mudanças climáticas. Para economias, como a brasileira, cuja inserção internacional está fortemente associada às transações com produtos intensivos em recursos naturais, com ou sem algum grau de processamento industrial, esse tema deveria assumir máxima prioridade. Principalmente porque o aquecimento global começa a permitir a produção concorrente de algumas culturas em áreas antes totalmente tomadas por camadas de gelo, e porque algumas das principais economias começam a adotar barreiras comerciais com base em argumentos ambientais, seja por preocupação genuína com o aquecimento global, seja de forma dissimulada para proteger interesses de setores competidores. Além disso, e não menos importante, o cenário atual compreende também alguns conflitos bélicos que permanecem sem solução previsível.

Nesse momento de redefinição das relações econômicas no cenário internacional a economia brasileira se encontra em condição peculiar, com perfil baixo de presença no mercado de mercadorias (ao considerarmos tanto as maiores economias quanto o grupo de economias emergentes, a participação das exportações brasileiras é a mais acanhada de todas, e o indicador de importações como percentual do produto nacional é muito menos expressivo), porém com peso importante na atração de recursos, com exposição limitada em termos de acordos firmados com outras economias, mas com participação em alguns grupos com potencial para influenciar o processo de governança global.

Ainda, é gradualmente crescente a percepção de que o país tem condições para se posicionar de maneira destacada no cenário internacional, a se confirmarem as expectativas de demanda expressiva por alimentos e por energia limpa, dois

itens para os quais o potencial de oferta nacional é comprovadamente elevado. Mas cuja sustentabilidade de oferta está diretamente ligada a iniciativas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

O desempenho menos brilhante do que o conseguido em outras economias reflete, em boa medida, um grau limitado de competitividade brasileira, além das barreiras comerciais (internas e externas), as ineficiências da infraestrutura e a estrutura fiscal, que elevam os custos de produção. Esses e outros elementos (inclusive determinantes geográficos, como a localização do país em relação aos principais mercados, com implicações para o custo de transporte) têm contribuído para que o Brasil tenha participação reduzida e pouco eficiente em CGVs.

Boa parte do dinamismo exportador recente está associada às vendas externas do setor agropecuário e da mineração. Isso faz com que a participação brasileira em cadeias de valor seja basicamente de fornecimento de produtos básicos, com pouco grau de processamento, gerando menos benefícios internos do que o absorvido por economias que se situam na “parte nobre” dessas cadeias para produtos industrializados, isto é, na etapa de montagem dos produtos ou, melhor ainda, no desenho e concepção dos produtos.

Desde logo, é preciso saber que, à diferença do recomendado de forma insistente por parte de alguns analistas, participar de CGVs (algo que tem sido usado como indicador de eficiência da estrutura produtiva) não deve ser objetivo em si, mas consequência. O que deve nortear a definição de política é tornar os processos produtivos no país suficientemente eficientes, a ponto de motivar que potenciais investidores naturalmente os atraiam, estabelecendo, assim, etapas do processo produtivo.

Essa lógica de passividade em relação a participar de cadeias globais é um tanto distinta do que pode ser almejado em termos de cadeias produtivas no nível regional. O entendimento de que pode haver potencial de ganhos de competitividade por meio de acesso a fatores de produção ou matérias-primas a preços mais baixos deveria motivar iniciativas de construção de processos produtivos complementares. No caso específico da economia brasileira, dado seu tamanho em comparação com as economias vizinhas, caberia liderar a iniciativa nesse sentido.

Parte do desempenho exportador recente deriva do fato de que o mercado internacional de *commodities* esteve fortemente ativo nos últimos anos, e para o Brasil isso implicou uma trajetória ascendente expressiva das relações de troca, com impacto positivo sobre o influxo de divisas.

Uma conjuntura de saldo comercial positivo elevado reduz naturalmente a vontade política para estimular mais exportações, ou procurar diversificar a pauta comercializada. Entre outros motivos, para reduzir o ônus fiscal de prover novos

incentivos ou evitar o impacto monetário interno, quando a economia não dispõe de mecanismos de preservação do saldo em divisas fora do fluxo de renda interna, que contribuem para aliviar pressões inflacionárias, a exemplo de fundos soberanos.

A economia brasileira tem um percentual de valor adicionado internamente maior do que o verificado em diversas outras economias, reflexo da política sistematicamente restritiva no acesso a produtos importados. A associação da economia brasileira com o processo de globalização tem ocorrido predominantemente pela via da movimentação de recursos, bem mais que no comércio de mercadorias.

O número de anos em que a economia brasileira reduziu a distância em relação tanto às economias avançadas quanto a outras economias emergentes em termos de produto *per capita* é bastante limitado, implicando um relativo atraso no que se refere a desenvolvimento econômico. O baixo perfil de envolvimento com o comércio certamente não é a única explicação para tanto, mas muito provavelmente não deixa de estar relacionado de alguma forma com esse resultado.

Ainda assim, o mérito pelos períodos em que houve avanços na redução dessa distância certamente não pode ser atribuído ao formato de inserção internacional da economia: esses avanços foram mais resultantes ou de políticas internas (aumentos induzidos do salário mínimo e da remuneração média nos setores produtivos, por exemplo) ou de conjuntura adversa no exterior, quando as economias de referência apresentaram baixo crescimento, facilitando um *catch-up* provisório e pontual por parte da economia brasileira. Novamente, indicações de um percurso incompleto.

Esse distanciamento econômico e o próprio baixo dinamismo da economia brasileira não se explicam por falta de disponibilidade de recursos, de modo geral: quando medidos em termos do PIB, a receita bruta de recursos por parte do governo, o volume de recursos captados pelo governo via empréstimos, e, do lado do setor privado, a provisão de crédito – via empréstimos, participação no capital e outras modalidades – todos são indicadores nos quais a economia brasileira superou boa parte de outras economias emergentes. O problema é basicamente alocativo, reflexo de orientação geral não condizente com objetivos de maximização do desempenho.

Os investimentos como porcentagem do PIB ficaram muito aquém do verificado em outras economias, o que sugere fortes distorções na alocação de recursos. Como lembra Barbosa (2021), por muitos anos a poupança do governo tem sido sistematicamente negativa, refletindo a opção da sociedade por consumo imediato, em detrimento da alocação de recursos para viabilizar o crescimento.

Além das conhecidas características da economia brasileira no período recente – baixo crescimento, baixo investimento, abertura limitada ao comércio de mercadorias, mas razoável abertura ao movimento de capitais –, não ocorreu variação significativa no estoque de capital humano por vários anos, contribuindo para que a produtividade por trabalhador empregado seja mais limitada do que em outras economias emergentes.

A reduzida abertura às importações registrada até aqui está mais frequentemente associada a programas específicos que favorecem as empresas exportadoras, com o que o traço mercantilista permanece, caracterizado por um gradualismo seletivo. Essa estratégia não beneficia as empresas não exportadoras, tem efeitos daninhos sobre a produtividade e penaliza os consumidores, ao mesmo tempo que favorece de modo recorrente um grupo de grandes empresas.

O advento das transações comerciais por via eletrônica deve contribuir para minorar essas distorções, ao possibilitar as vendas externas por parte de empresas de menor porte, assim como viabilizar o acesso de consumidores a alguns produtos importados. Isso é tanto mais factível quanto mais indivíduos possam ter acesso à internet, e um poder mínimo de compra. Mas o quadro geral não deve se alterar de forma significativa apenas por essa via.

Dois motivos que a literatura atribui para a permanência de alíquotas elevadas de imposto de importação – como sua importância como fonte de arrecadação tributária ou pela busca de ganhos através da adoção de “tarifa ótima” – não se aplicam ao caso brasileiro. As explicações para a sistemática resistência à abertura comercial devem ser buscadas tanto na opção pelo diagnóstico de que existe tendência estrutural ao desequilíbrio em transações correntes (com o que é essencial preservar superávit comercial) quanto, sobretudo, nas peculiaridades da economia política da política comercial externa.

A dimensão de economia política que tem freado as iniciativas de abertura às importações não se limita ao desenho da estrutura de alíquotas do imposto de importação, nem à redução de barreiras não tarifárias impostas a bens e serviços importados, à atuação de grupos de pressão por parte de agentes interessados na preservação de baixo nível de competição com bens e serviços importados, ou mesmo ao formato de imposição de barreiras *antidumping* ou medidas compensatórias. Ela é mais ampla, e compreende também o baixo empenho para a resolução das distorções encontradas na estrutura tributária, assim como no desenho das principais obras que poderiam reduzir gargalos de infraestrutura no escoamento de produtos e contribuir para a redução de seus preços internacionais.

Isso não significa, necessariamente, que deva haver um ordenamento temporal, com certas medidas sendo adotadas antes de outras. A existência de um projeto nacional de melhora da inserção internacional recomenda a abordagem

simultânea das diversas limitações: a abertura comercial deveria ocorrer em paralelo com reformas tributária, previdenciária, administrativa e outras, assim como a ampliação do número de projetos em infraestrutura que facilite a redução de custos no escoamento de produtos.

A adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, em paralelo à extinção de diversos mecanismos não tarifários, aumentou a importância dos efeitos das tarifas nominais e levou à criação de mecanismos *ad hoc* de redução tarifária para alguns produtos em situações específicas. Se essa mudança reduziu os graus de liberdade da autoridade brasileira para poder alterar a estrutura tarifária, também estimulou (associada a outros fatores determinantes, como a intensificação do emprego de práticas de *dumping* por parte de importantes parceiros comerciais) o desenvolvimento da capacidade de inteligência comercial, um subproduto positivo.

Ao mesmo tempo, contudo, condicionou as negociações de acordos de preferências comerciais ao consenso com os demais membros do Mercosul, o que a prática mostrou não ser nada simples: a própria diferença de tamanho e grau de diversificação das economias do bloco faz com que os interesses e as pretensões em termos do formato de inserção internacional sejam bastante diferenciados entre os sócios. Sobretudo ao se tratar de um bloco de países que jamais pretendeu desenvolver algum tipo de estratégia de soma de esforços para uma inserção internacional de forma conjunta.

O processo de definição das alíquotas de imposto de importação levou, em algum momento, a variações excessivas dessas alíquotas em curto período de tempo para produtos específicos, o que comprova alguns postulados da teoria de economia política da política comercial, sobre o poder de pressão de grupos interessados e articulados. Mesmo os mecanismos de consultas públicas não são suficientes para alterar a influência de interesses, exercida por diversos canais, sobre os tomadores de decisão. A preservação de níveis mais elevados do que em outros países de alíquotas tarifárias e a preservação de medidas não tarifárias variadas, com efeitos sobre os fluxos de comércio, criam um espaço favorável para a proatividade dos grupos de pressão política.

Se há limitações na inserção internacional do país no que se refere ao movimento de produtos, a economia brasileira se destaca como um dos principais destinos para investimentos diretos. O processo decisório que leva uma empresa a investir no exterior envolve a análise dos custos de implementar e operar uma planta produtiva em outro país, em comparação com uma eventual expansão da capacidade produtiva no país de origem do capital, assim como a expectativa de retorno aos recursos empregados, em cada caso.

A política de atração de recursos externos deve, idealmente, ser ativa em promover iniciativas capazes de influenciar as decisões microeconômicas, desde um ponto de vista das medidas que afetam o retorno aos recursos investidos (o que compreende a provisão de infraestrutura, legislação trabalhista e tributária adequadas, facilidade para remessas, entre outras condições), como também da estrutura institucional subjacente de apoio aos investidores, e da preservação de arcabouço jurídico que assegure segurança ao investidor. São esses os elementos básicos que – somados à análise do ambiente macroeconômico e às expectativas quanto ao desenvolvimento futuro da economia – levam o detentor de recursos externos a concretizar investimento no país.

Paralelamente, a política de atração de investimentos deveria sinalizar os interesses do Estado brasileiro, inclusive seus compromissos em assegurar conduta responsável por parte das empresas. Idealismos à parte, a sinalização de interesse no cumprimento dos princípios de responsabilidade na conduta empresarial tem se convertido em tema relevante, sobretudo (mas não apenas) no que se refere a priorizar projetos ambientalmente amigáveis.

Medidas adotadas por parceiros importantes podem tornar inviáveis iniciativas que não levem em conta tais dimensões. O caso da economia brasileira se destaca também nessa dimensão, em vista da percepção externa com relação ao tratamento das questões ambientais.

No momento que se iniciam as negociações formais com o secretariado da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com os países-membros para que seja aceita a acessão do Brasil como membro pleno dessa instituição, é previsível que o atendimento aos princípios estabelecidos nas diretrizes correspondentes venha a ser cobrado de maneira mais explícita.

Os dados mostram que a economia brasileira é atraente para investimentos externos. No entanto, uma postura de supor que todo investimento é bom, com foco basicamente na entrada de divisas, e eventualmente no impacto sobre o mercado de trabalho em curto prazo, pode ter efeitos menos desejáveis num período mais longo de tempo, caso o investimento internalizado não corresponda aos princípios acordados, e isso venha a afetar o equilíbrio ambiental, o cumprimento de normas trabalhistas, os mecanismos de combate à corrupção ou mesmo a dar margem a restrições externas, pelo descumprimento de algumas dessas e de outras condições.

Além disso, e em que pesem os esforços do governo federal para atrair recursos externos, os projetos dependem das condições específicas encontradas nos estados e municípios onde serão implementados. De modo semelhante a conjunturas de entrada expressiva de divisas pela via de superávits comerciais expressivos, que desestimulam o desenho de estímulos à diversificação da pauta

e ao desempenho de novas exportações, também no caso dos investimentos é preciso um alerta.

O fato de ser um polo de destaque para os investimentos externos não elimina, no caso da estrutura federativa, o risco potencial de que medidas de política adotadas em nível subnacional possam afetar a imagem externa do país, e com isso influenciar decisões de potenciais investidores. A interação sistemática de agentes federais a cargo da política de investimentos externos com suas contrapartes em nível subnacional pode contribuir para o desenho de políticas mais uniformes de atração de recursos e de tratamento a investidores não residentes, com cautela redobrada no que se refere à importância da imagem externa do país.

A política de atração de investimentos externos não deveria ser passiva, confiante na multiplicidade de oportunidades oferecidas pela economia brasileira. Algum grau de proatividade é requerido. Investimento externo não se resume à implantação de novas unidades produtivas, com geração de postos de trabalho. De fato, a maior parte do influxo de recursos é para a aquisição de empresas ou aumento na participação do capital de empresas já em operação no país.

A evidência disponível indica que os efeitos desejáveis sobre criação de emprego, aumento de remuneração, investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos, em inovação e em exportações são mais encontrados nas empresas de menor porte do que – como seria de se esperar – nas grandes empresas, com o que o impacto sobre o desempenho da economia em longo prazo pode ser menos expressivo do que se esperaria. Grandes empresas têm impacto individual mais expressivo sobre o mercado de trabalho, e em princípio maiores condições de realizar gastos com pesquisas para o desenvolvimento de produtos. As indicações de que a entrada de recursos externos tem, de fato, desestimulado essas atividades por parte desses agentes com maior potencial são preocupantes e demandam mais esforço de pesquisa empírica, assim como um possível redesenho da política de atração de recursos.

Outra característica conhecida da economia brasileira é o número baixo de acordos comerciais e de investimento, em comparação com o que já foi firmado por outros países. Se acordos de investimento nem sempre têm claro impacto sobre o influxo de recursos, sobretudo numa economia com as características da brasileira, os acordos comerciais podem significar o acesso a outros mercados em condições menos desfavoráveis, em comparação com os produtos provenientes de países que já firmaram esse tipo de compromisso.

Num cenário global caracterizado pela entrada em operação de mega-acordos envolvendo números expressivos de economias de continentes variados, e com agendas que transcendem o nível essencialmente comercial, o Brasil deveria reconsiderar os rumos e procurar inserção mais ativa, sob pena de vir a ser objeto

de desvios de fluxos de comércio e eventuais adoções de barreiras a partir de padrões produtivos requeridos. Uma visão conjunta dessas dificuldades potenciais por parte dos sócios do Mercosul seria de grande ajuda.

Uma vez mais, essa dimensão demanda a vontade política de procurar maximizar os benefícios da existência de acordo formal no nível regional. Isso só será possível quando os agentes econômicos nos diversos países partícipes identificarem vantagens em participar do exercício de integração. E essa sinalização deveria vir de parte da economia com maior potencial dinamizador do grupo, a exemplo da China no Sudeste Asiático, da Alemanha na Europa Ocidental e dos Estados Unidos na América do Norte.

A economia brasileira é uma das dez maiores do mundo, com um mercado interno de dimensões consideráveis, o que justifica pretender contar com produção industrial de escala razoável em diversos setores. Isso não significa, contudo, que o máximo desempenho possa ser obtido apenas a partir desse mercado.

Isso será facilitado caso exista vontade política no sentido de viabilizar eventuais ganhos de competitividade a partir de formatos conjuntos de inserção no mercado internacional, a exemplo do registrado em outras regiões. Já foi alertado que, tal como está estruturado, o formato de integração regional do qual o Brasil faz parte não apenas é insustentável em médio prazo, como vai em direção oposta ao que seria de se esperar, em termos do desenvolvimento de complementaridade produtiva com as economias dos países vizinhos (Baumann, 2013).

À diferença dos modelos encontrados no Sudeste Asiático, Europa Ocidental e América do Norte, o crescimento da produção na maior parte dos setores produtivos no Brasil independe, em grande medida, da oferta proveniente dos países vizinhos. A falta de efeito multiplicador regional desestimula iniciativas conjuntas, assim como dificulta a identificação de objetivos comuns nas negociações com terceiros países. No limite, incentiva a busca de parcerias fora da região, como se tem verificado de forma crescente. E do ponto de vista das negociações por parte do Brasil, a falta de uma base produtiva regional expressiva faz com que seu poder negociador seja menor do que poderia ser, caso representasse uma perspectiva conjunta.

Se a economia brasileira apresenta resultados exíguos em termos de acordos preferenciais, a política externa nacional tem explicitado a participação ativa simultânea em um exercício de integração regional, o Mercosul, em um grupo de economias emergentes que objetiva influenciar a governança global, o BRICS,¹ e ao mesmo tempo o país é candidato formal a se tornar membro pleno da instituição (OCDE) que é a principal formuladora dos pilares que preservam a situação global tal como ela se encontra hoje.

1. Acrônimo para o grupo de países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Já há algum tempo que ao menos três dos membros do BRICS (China, Rússia e Índia) têm manifestado desconforto com a atual governança global, uma vez que identificam aí um peso excessivo dos interesses de parte das maiores economias ocidentais. Isso é associado aos processos decisórios nas principais agências multilaterais, ao predomínio das moedas ocidentais nas transações comerciais e no estoque de reservas de divisas, às discussões relativas a distorções comerciais, à estrutura dos sistemas globais de transações entre bancos e da internet, e a diversas outras dimensões.

A ideia que motivou a criação do BRICS sempre foi associada à criação de um grupo com potencial para alterar esse *status quo*. Prova desse interesse é a recorrente sinalização, por parte de alguns dos países-membros, de promover a incorporação de novos participantes ao grupo, refletindo o propósito de criar uma base expressiva, em termos econômicos, para o desenvolvimento de modelo alternativo de governança global.

As sanções associadas ao conflito Rússia-Ucrânia intensificaram essa visão do BRICS como potencial base para a criação de alternativa de governança, dada a intensidade das medidas adotadas e em alguns casos, como no arresto de reservas de divisas, o inusitado da iniciativa, sem precedente histórico. As políticas estadunidenses para promover a autossuficiência na produção de componentes eletrônicos e a imposição de barreiras à sua aquisição por parte da China ampliam essa inconformidade. Também ficou clara a preocupação em consolidar o mecanismo alternativo ao atual para as transações entre bancos de diversas praças. As perspectivas para os próximos anos, e os indicadores disponíveis a partir de diversas declarações, levam a prever que a tendência é no sentido de intensificar esse “uso” do BRICS como ferramenta para construir sistema alternativo.

O Brasil sempre teve posição resistente à ampliação do número de membros do BRICS, assim como mantém um perfil baixo quanto aos questionamentos da atual governança global, sendo ativo basicamente nos grupos de economias em desenvolvimento com propostas para alterar regras, mas dentro do arcabouço vigente. No entanto, seu desempenho comparativo com os demais membros em termos de crescimento do produto e o debilitamento do que poderia ser sua base regional para negociações externas certamente enfraquecem sua posição no grupo, em relação ao que poderia ser.

A simultaneidade de participações – sobretudo no BRICS e na OCDE – representa um desafio de equilíbrio diplomático, para os próximos anos. Mas, ao mesmo tempo, uma oportunidade para que o país revele de maneira mais explícita sua estratégia de inserção internacional, o que não tem sido fácil de identificar até o momento.

O debate com relação ao Brasil vir a se tornar membro pleno da OCDE tem se cristalizado, no mais das vezes, em duas posições limites. De um lado, a postura ortodoxa parece ver nessa membresia uma espécie de panaceia universal, uma vez que a condição básica para tanto é o país adotar um conjunto de medidas de política econômica segundo os ditames conservadores. Uma vez adotadas as principais medidas, naturalmente o país passaria a ser mais bem tratado pelo mercado internacional de capitais e seria beneficiado com ganhos de eficiência produtiva.

A reação ao processo negociador com aquela instituição, por sua vez, parte da preservação do que seriam os interesses nacionais, pressupondo que ao se tornar membro pleno o país naturalmente perderá graus de liberdade no desenho e implementação de políticas importantes.

Uma postura mais cordata aceitaria alguns dos argumentos de ambos os lados, mas acrescentaria uma dimensão menos considerada. A OCDE é reconhecida como uma fonte de proposições de melhores práticas. E é evidente que o processo de formulação dessas proposições reflete interesses dos diversos países-membros, e de grupos econômicos nesses países.

No entanto, a experiência brasileira em mais de um dos comitês sugere que argumentos bem elaborados, e apresentados com base empírica sólida, são capazes de influenciar esses processos de formulação de proposições. Ao menos no nível técnico, a instituição é acolhedora a bons argumentos.

A inclusão do Brasil pode vir a ser um divisor de águas em diversos sentidos, dadas as suas características de dimensão geográfica e populacional, estrutura federativa, de clima tropical, com carências sociais variadas etc., podendo contribuir para que as propostas da instituição passem a ser mais adequadas a sociedades de menor nível de renda.

O desafio que essa postura implica é de demandar esforços expressivos, por parte do governo brasileiro, em termos de dispor, a cada momento, de equipes técnicas de qualidade que possam questionar modelos e pressupostos das análises feitas na OCDE, incorporando dados da realidade brasileira. O custo de ser membro pleno da instituição não se esgota nas contribuições orçamentárias e no financiamento de missões técnicas. Envolve também a preparação e disponibilidade de técnicos de nível, que possam eventualmente questionar as análises feitas pela instituição e aportar alternativas baseadas na realidade da economia brasileira; há que se evitar a passividade no nível técnico. Mas essa linha de ação poderia vir a contribuir para reduzir o hiato entre as posições da instituição e os objetivos de grupos como o BRICS.

A economia brasileira surpreende, ao se cotejar os números relativos à sua dimensão com o potencial em termos de mercado interno, de produção agrícola,

de geração de energia limpa e diversas outras dimensões, com sua presença nos mercados internacionais de bens e serviços. É notável a timidez dos indicadores relativos a essa presença.

Em que pese esse baixo perfil de participação comercial no âmbito global e regional, contudo, em outra dimensão menos explorada o desempenho do Brasil se destaca entre as economias em desenvolvimento. Trata-se da variedade e da magnitude das atividades de cooperação internacional.

À diferença da cooperação promovida pelas principais economias, predominantemente a partir de cláusulas preferenciais em operações envolvendo transferência de recursos, no caso brasileiro (como na cooperação proporcionada também por outras economias em desenvolvimento) as atividades são essencialmente não monetizadas, compreendendo apoio em capacitação técnica e educacional, além das contribuições a organismos multilaterais. As atividades de cooperação internacional são frequentemente associadas ao que Joseph Nye batizou como o exercício de poder sem o recurso a armamentos.

No caso do Brasil, não é trivial identificar algum interesse em tornar essas atividades parte de um exercício de poder. No entanto, não apenas os valores envolvidos são substantivos, como a multiplicidade de iniciativas – nos níveis federal e subnacional, compreendendo cooperação de nível técnico, educacional, humanitário, científico e tecnológico e de iniciativa dos três Poderes – certamente coloca o Brasil em posição de destaque.

A maior parte dos projetos beneficia outras economias em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e África, mas há, também, projetos em outras regiões e provisão de cooperação que beneficia indivíduos de economias industrializadas.

As dimensões já atingidas nessas operações em seu conjunto sugerem a existência de iniciativas que, no mínimo, qualificam o discurso com relação a uma baixa presença brasileira no cenário internacional. Essa evidência deveria ser utilizada de maneira mais explícita no desenho da política econômica externa, entre outros motivos, pelo fato de que a proximidade com outras economias, viabilizada por tais projetos, pode desaguar em oportunidades de transações econômicas de interesse para o país.

Parece claro que há muito mais a se conseguir, em termos de desempenho. Mas isso passa, em primeiro lugar, por decisão política maior, de interesse em elevar o perfil externo da economia, o que pressupõe a aceitação da busca dos benefícios potenciais por diversos caminhos. A tendência à introversão, característica de economias de grandes dimensões, deveria ser complementada por projeto orientado de inserção internacional, para que o país possa ampliar seus benefícios, e ao mesmo tempo protagonizar papel que corresponda ao seu peso econômico.

Igualmente dependente de decisão política, é premente a promoção de alterações na estrutura tributária, de adoção de medidas que reduzam custos para as empresas, de proatividade na busca de acesso facilitado a terceiros mercados, assim como de busca de ganhos de competitividade por associação com produtores nas economias vizinhas.

É preciso alterar a postura tradicional da política comercial externa e permitir acesso mais amplo e fluido por parte de produtores (inclusive não exportadores e empresas de menor porte) e consumidores a bens e serviços importados, como forma de contribuir para facilitar os ganhos de produtividade e ampliar o bem-estar dos consumidores.

Além disso, a política de atração de investimentos externos não deveria ser passiva, confiante nas oportunidades potenciais oferecidas pela economia nacional. Além da divulgação sistemática dessas oportunidades, da facilitação dos trâmites internos e da promoção de oportunidades de negócios, deveria haver sinalização clara dos interesses do Estado brasileiro, assim como participação sistemática por parte de agentes de governos subnacionais no desenho dessa política. É oportuno, ademais, haver decisão quanto a se adotar, a exemplo de diversos outros países, mecanismo de monitoramento dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED).

3 CONCLUSÕES

Por último, mas não menos importante, para uma economia com o potencial da brasileira, faz sentido o empenho em conseguir voz mais presente no cenário internacional. Essa condição não se segue apenas das características de um dos maiores países do planeta. Sua atuação enquanto provedora de cooperação internacional também merece destaque, e esse reconhecimento será tanto mais claro quanto mais se avançar na medição das inúmeras modalidades, tanto no nível federal quanto em governos subnacionais.

A diplomacia brasileira acumulou, ao longo dos anos, um ativo precioso, derivado da neutralidade e do bom relacionamento com parceiros de distintas correntes. Essa condição deveria ser preservada, ao se evitar alinhamentos extremos segundo interesses de outros parceiros.

Desnecessário lembrar que a agenda voltada para uma inserção internacional mais eficiente nem de longe se esgota nos temas tratados aqui. Contudo, a adoção de políticas que contribuam para melhorar os aspectos considerados certamente é um passo importante para viabilizar melhor a presença da economia brasileira no cenário internacional e, conseqüentemente, contribuir para melhorar o desempenho geral da economia, o que deve resultar em melhora também no nível de bem-estar social.

Portanto, este livro procurou mostrar algumas lacunas existentes na política econômica externa do Brasil e propor iniciativas pontuais para que a economia brasileira possa conseguir completar o que hoje parece ser um percurso incompleto, na sua trajetória de inserção internacional.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: MRE, 2013. Disponível em: http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/manual_sulsul_v4.pdf.

ABREU, M. *et al.* **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. São Paulo: Ed. Campus, 1990.

AISBETT, E.; BUSSE, M; NUNNENKAMP, P. **Bilateral investment treaties do work**: until they don't. Kiel: Institute for the World Economy, 2016. (Working Papers, n. 2021).

ALBRES, H. Implementação das diretrizes da OCDE para as empresas multinacionais no Brasil: avanços e desafios. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 29, 2021

ANTRÀS, P; CHOR, D. **Global value chains**. Cambridge: NBER, Mar. 2021. (Working Paper, n. 28549). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w28549>.

BACCINI, L. The economics and politics of preferential trade agreements. **Annual Review of Political Science**, v. 22, p. 75-92, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3HTFV8z>.

BACCHETTA, M.; STOLZENBURG, V. Trade, value chains and labor markets in advanced economies. *In*: WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Technological innovation, supply chain trade and workers in a globalized world**: global value chain development report 2019. Genebra: WTO, 2019. p. 45-61.

BACHA, E.; BOLLE, M. **O futuro da indústria no Brasil**: a desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BALDWIN, R.; VENABLES, A. **Spiders and snakes**: offshoring and agglomeration in the global economy. Cambridge: NBER, 2010. (Working Paper, n. 16611).

BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply chain trade. **Policy Insight**, n. 64, 2012.

BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALEZ, J. **Supply-chain trade**: a portrait of global patterns and several testable hypotheses. Cambridge: NBER, 2013. (Working Paper, n. 18957). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w18957>.

BANCO MUNDIAL. **Global Investment Competitiveness Report**: foreign investor perspectives and policy implications. Washington: Banco Mundial, 2018.

_____. **The Changing Wealth of Nations 2021**: managing assets for the future. Washington: Banco Mundial, 2021.

BANGA, R. **Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows**. New Delhi: ICRIER, 2003. (Working Paper, n. 116).

_____. Do investment agreements matter? **Journal of Economic Integration**, v. 21, n. 1, p. 40-63, 2006.

BARBOSA, F. H. **O flagelo da economia de privilégios: Brasil (1947-2020)**. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

BAUMANN, R. **Exportações e crescimento industrial no Brasil**. Brasília: Ipea, 1985. (Série Monográfica, n. 33).

_____. Bêfiex: efeitos internos de um incentivo à exportação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 44, n. 2, 1990.

_____. **A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988**. Santiago: CEPAL, 1993. (Série de Reformas de Política Pública, n. 3).

_____. Uma visão econômica da globalização. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus; Sobeet, 1996.

_____. Exportações e capital estrangeiro: velhos temas em novo contexto. *In*: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Brasil 500 anos: futuro, presente, passado**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

_____. **Integração Regional: teoria e experiência Latino-Americana**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2013.

_____. Global value chains, preferential trade, and the middle-income trap. *In*: ALONSO, J. A.; OCAMPO, J. A. (Ed.). **Trapped in the middle? Developmental changes for middle-income countries**. Oxford: Oxford University Press, 2020a.

_____. **O debate sobre acordos de investimentos**. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2591)

_____. O que esperar da membresia na OCDE? **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-49, 2021a.

_____. **Globalização, desglobalização e o Brasil**. Brasília: Ipea, 2021b. (Texto para Discussão, n. 2668).

_____. **Participar em cadeia de valor é objetivo de política?** Brasília: Ipea, 2022a. (Nota Técnica, n. 47).

_____. Globalização, desglobalização e o Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, n. 3, p. 592-618, jul.-set. 2022b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572022-3357>.

_____. **Brasil**: perdendo fôlego no grupo dos emergentes? Brasília: Ipea, 2022c. (Nota Técnica, n. 61).

_____. **Os acordos comerciais do Brasil**. Brasília: Ipea, 2022d. (Nota Técnica, n. 41).

_____. **Considerações sobre a política para atração de investimentos externos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022e. (Texto para Discussão, n. 2798).

_____. Participar em cadeia global de valor deve ser objetivo de política? **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 9-27, 2022f.

_____. **Mercosul, BRICS, OCDE**: opções complementares ou não compatíveis? Brasília: Ipea, 2022g. (Nota Técnica, n. 59).

BAUMANN, R.; BRAGA, H. **O sistema brasileiro de financiamento às exportações**. Brasília: Ipea, 1986. (Série Monográfica, n. 34).

BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BAUMANN, R.; MESSA, A. A economia política da política comercial no Brasil. *In*: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M. (Org.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017. p. 127-161.

BAUMANN, R.; MOREIRA, H. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados (1969/1985). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 17, n. 2, 1987.

BAUMANN, R.; NG, F. Regional productive complementarity and competitiveness. **The International Trade Journal**, v. 26, n. 4, p. 326-359, 2012.

BAUMANN, R.; PINELI, A. O Brasil e as cadeias globais de valor. *In*: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. v. 2, p. 399-416.

BAUMANN, R.; RIVERO, J.; ZAVATTIERO, Y. Tariffs and the Plano Real in Brazil. **CEPAL Review**, n. 66, p.171-185, 1998.

BELLO, W. The virtues of deglobalisation. **TNI**, Sept. 3, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3wjtcLP>.

BENGOA, M.; SANCHEZ-ROBLES, B. Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America. **European Journal of Political Economy**, v. 19, p. 529-545, 2003.

BERGER, A. *et al.* Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box. **International Economics and Economic Policy**, v. 10, n. 2, 2010.

BERNASCONI-OSTERWALDER, N.; BREWIN, S.; MAINA, N. **Protecting against investor-state claims amidst covid-19: a call to action for governments**. Winnipeg: IISD, 2020.

BHASIN, N.; MANOCHA, R. Do bilateral investment treaties promote FDI inflows? **The Journal of Decision Makers**, v. 41, n. 4, p. 275-287, 2016.

BHATTACHARYA, A. *et al.* **Going beyond the rhetoric: the new globalization**. Boston: BCG Henderson Institute, 2017.

BONELLI, R. **A note on foreign direct investment (FDI) and competitiveness in Brazil**. Brasília: Ipea, 2015. (Discussion Paper, n. 79).

BORENSZTEIN, E.; GREGORIO, J.; LEE, J. How does foreign direct investment affect economic growth? **Journal of International Economics**, v. 45, p. 115-135, 1995.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior. **Anuário do Comércio Exterior Brasileiro 2019**. Brasília: ME, 2020.

_____. Secretaria de Comércio Exterior. **Anuário do Comércio Exterior Brasileiro 2020**. Brasília: ME, 2021.

BRIC – BRAZIL, RUSSIA, INDIA, AND CHINA. **Joint statement of the BRIC countries leaders**. Yekaterinburg: BRIC, 2009. Disponível em: https://brics-ysf.org/sites/default/files/2nd_Summit.pdf.

BUSCH, M. L.; MANSFIELD, E. D. Trade: determinants of policies. *In*: DENEMARK, R. A. *et al.* (Ed.). **The International Studies Compendium Project**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. p. 7046-7060.

BUSS, P.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

CALDERÓN, C.; LOAYZA, N.; SERVÉN, L. **Greenfield foreign investment and mergers and acquisition: feedback and macroeconomic effects**. Washington: World Bank, 2004. (Working Paper, n. 3192).

CANUTO, O.; DAOULAS, C. **Natural wealth and economic growth: the case of Sub-Saharan Africa**. Salé: PCNS, 2019. (Policy Paper, n. 19/12).

CARKOVIC, M.; LEVINE, R. Does foreign investment accelerate economic growth? *In*: MORAN, T.; GRAHAM, E.; BLOMSTROM, M. (Ed.). **Does foreign direct investment promote development?** Washington: PIIIE; CGDEV, 2005.

CASTILHO, M.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. *In*: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. (Org.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTI, G.; ROSA, B. Risco Bolsonaro dificulta atração de investimentos privados em infraestrutura. **O Globo**, 28 fev. 2021. Disponível em: <https://globo.com/3xROYBm>.

CAVES, R. E. Economic models of political choice: Canada's tariff structure. **Canadian Journal of Economics**, v. 9, p. 278-300, 1976.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021.

CHIARINI, T. A inércia estrutural da base produtiva brasileira: o IDE e a transferência internacional de tecnologia. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 286-308, 2016.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O Brasil na OCDE: um caminho natural**. Brasília: CNI, 2018.

COTULA, L.; NEAL, T. **UNCITRAL working group III: can reforming procedures rebalance investor rights and obligations?** Geneva: South Centre, 2019.

DARVAS, Z. **Resisting deglobalisation: the case of Europe**. Bruxelles: Bruegel, 2020. (Working Paper, n. 01/2020).

DAVIS, C. L. **More than just a rich country club: membership conditionality and institutional reform in the OECD**. Princeton: Princeton University, June 26, 2016. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/cldavis/files/davis2016b.pdf>.

DERVIS, K. Convergence, interdependence, and divergence. **IMF Finance and Development**, v. 49, n. 3, p. 11-14, 2012.

DIE – DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK. **Investment facilitation for development: a new route to global investment governance**. Bonn: IDOS; DIE, 2019.

DUNNING, J. H. **Multinational enterprises and the global economy**. Wokingham: Addison-Wesley, 1993.

DUTTAGUPTA, R.; PAZARBASIOGLU, C. **Miles to go**: emerging markets must balance overcoming the pandemic, returning to more normal policies, and rebuilding their economies. Washington: IMF, 2021. (Finance and Development). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/the-future-of-emerging-markets-duttagupta-and-pazarbasioglu.htm>.

EASTERLY, W. **The white man's burden**: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. New York: Penguin, 2006.

ESCAITH, H. **International supply chains, trade in value-added and development**: a small economy's perspective. New York: SSRN, 2013.

FEENSTRA, R. C. **Advanced international trade**: theory and evidence. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2016.

FELDSTEIN, M.; HORIOKA, C. Domestic saving and international capital flows. **The Economic Journal**, v. 90, n. 358, p. 314-329, 1980.

FRISCHTAK, C.; MOURÃO, J. **O estoque de capital de infraestrutura no Brasil**: uma abordagem setorial. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Projeto Desafios da Nação). Mimeografado.

GARCIA, A.; TORRES, G. O modelo de acordo de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI) do Brasil e o regime internacional de investimentos: os casos de Angola e Moçambique. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 29, p. 121-134, 2021.

GAZZOLI, E.; MESSA, A. Impacto das tarifas dos insumos sobre a produtividade das firmas brasileiras. In: MESSA, A.; Oliveira, I. (Org.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017.

GEREFFI, J. G. *et al.* Introduction: globalisation, value chains and development. **IDS Bulletin**, v. 32, n. 3, 2001.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Amsterdã: Elsevier, 2016.

GOKSU, E. B.; BIKOI, T.; GOBIN, P. H. Special purpose entities shed light on the drivers of foreign direct investment. **IMF Blog**, Mar. 25, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/03/25/special-purpose-entities-shed-light-on-the-drivers-of-foreign-direct-investment>.

GROSSMAN, G.; HELPMAN, E. **Innovation and growth in the global economy**. Cambridge: MIT Press, 1991.

HANK, L.; FUKUNARI, K. **The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value-chains**. Tokyo: ABDI, 2010. (ABDI Working Paper, n. 231).

HERMES, N.; LENSINK, R. Foreign direct investment, financial development and economic growth. **The Journal of Development Studies**, v. 40, n. 1, p. 142-163, 2003.

HERRERO, A. G. From globalization to deglobalization: zooming into trade. **Economistas**, Madrid, n. 165, p. 33-42, 2019. (Globalización 4.0).

HILLEBRAND, E. E. Deglobalization scenarios: who wins? Who loses? **Global Economic Journal**, v. 10, n. 2, p. 1-21, 2010.

HOLLWEG, C. Global value chains and employment in developing economies. *In*: WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Technological innovation, supply chain trade and workers in a globalized world: global value chain development report 2019**. Genebra: WTO, 2019. p. 63-81.

HUIDROM, R.; KOSE, M.; OHNSORGE, F. **How important are spillovers from major emerging markets?** Washington: World Bank, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8093). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/786391496863791206/pdf/WPS8093.pdf>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Globalization: a brief overview**. Washington: IMF, 2008. (Issues Briefs).

_____. **International Financial Statistics**. Washington: IMF, 2020. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b&csId=1390030341854>. Acesso em: 3 jul. 2020.

INOMATA, S.; TAGLIONI, D. Technological progress, diffusion and opportunities for de-veloping countries: lessons from China. *In*: WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Technological innovation, supply chain trade and workers in a globalized world: global value chain development report 2019**. Genebra: WTO, 2019. p. 83-101.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação internacional em tempos de pandemia: relatório Cobradi 2019-2020**. Brasília: Ipea, 2021.

JAMES, H. **Deglobalization as a global challenge**. Waterloo: CIGI, 2017. (CIGI Papers, n. 135).

JOHNSON, A. **The effects of FDI inflows on host country economic growth**. Stockholm: CESIS/KTH, 2006. (Electronic Working Paper Series, n. 580).

KARUNARATNE, N. D. The globalization-deglobalization policy conundrum. **Modern Economy**, v. 3, n. 4, p. 373-383, 2012.

KIM, T. **The world's banker: on the rise in U.S. wealth inequality**. Cambridge: Harvard University, 2020. Mimeografado.

KUME, H. *et al.* **A política brasileira no período 1987-98**: descrição e avaliação. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

LANGE, G.-M. *et al.* **The changing wealth of nations 2011**: measuring sustainable development in the New Millennium. Washington: World Bank, 2011.

LANGE, G.-M.; WODON, Q.; CAREY, K. (Eds.). **The changing wealth of nations 2018**: building a sustainable future. Washington: World Bank, 2018.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada o crescimento sustentado nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, n. 8, p. 143-181, 1997.

LEE, C.; CHANG, C. FDI, financial development and economic growth: international evidence. **Journal of Applied Economics**, v. 12, n. 2, p. 249-271, 2009.

LEE, K. Innovation and the three detours for economic growth beyond the middle income stage. *In*: ALONSO, J. A.; OCAMPO, L. A. (Ed.). **Trapped in the middle?** Developmental challenge for middle-income countries. Oxford: Oxford University Press, 2019.

LEROUX, C. El proceso de integración de la Aladi. *In*: SEMINÁRIO VISIÓN PROSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA, 2018, Ciudad de México, México. **Anais...** Ciudad de México: SELA, 2018.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

LIMÃO, N. **Preferential trade agreements**. Cambridge: NBER, 2016. (Working Paper, n. 22138). Disponível em: <https://bit.ly/3razDeP>.

LUCAS JUNIOR, R. E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

LUND, S. *et al.* **Globalization in transition**: the future of trade and value chains. Washington: McKinsey Global Institute, 2019.

MELLO, L. Foreign direct investment in developing countries and growth: a selective survey. **Journal of Development Studies**, v. 34, p. 1-34, 1997.

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco?** São Paulo: Atlas, 2014.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. Assunção: Mercosul, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

MESSA, A. Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira. *In*: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. (Org.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017.

MOHAMADIEH, K. **The future of investor-state dispute settlement deliberated at UNCITRAL**: unveiling a dichotomy between reforming and consolidating the current regime. Geneva: South Centre, 2019.

MOYO, D. **Dead aid**: why aid is not working and how there is a better way for Africa. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

MUELLER, B.; ROVIELLO, F. Y. **Measuring the impact of the OECD guidelines for multinational companies**. Brasília: Ipea, 2021. (Discussion Paper, n. 258).

NEELIAH, H.; SEETANAH, B. Does human capital contribute to economic growth in Mauritius? **European Journal of Training and Development**, v. 40, n. 4, p. 248-261, 2016.

NOVIK, A.; CROMBRUGGHE, A. **Towards an international framework for investment facilitation**. Paris: OECD Investment Insights, 2018.

NYE, J. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Roadmap for the OECD accession process of Brazil. *In*: OECD MINISTERIAL COUNCIL MEETING, 2022, Paris, France. **Proceedings...** Paris: OECD, 2022.

RODRIK, D. Political economy of trade policy. *In*: GROSSMAN, G.; ROGOFF, K. (Ed.). **Handbook of International Economics**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1995. v. 3.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. Why did financial globalization disappoint? **IMF Staff Papers**, v. 56, n. 1, p. 112-138, 2009.

ROSSI, M. Atração de investimento estrangeiro: mapeando melhores práticas de agências de promoção de investimentos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 30, p. 53-94, 2021.

RUTA, M. **Preferential trade agreements and global value chains**: theory, evidence, and open questions. Washington: World Bank, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8190).

SACHS, L.; SAUVANT, K. BITs, DTTs, and FDI flows: an overview. *In*: SAUVANT, K.; SACHS, L. (Ed.). **The effect of treaties on foreign direct investment**: bilateral investment treaties, double taxation treaties and investment flows. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736).

SARWAR, A. *et al.* Financial development, human capital and its impact on economic growth of emerging countries. **Asian Journal of Economics and Banking**, v. 5, n. 1, 2021, p. 86-100.

SAUVANT, K. The new WTO investment facilitation for development agreement. **Columbia FDI Perspectives**. Columbia Center on Sustainable Investment, aug. 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4531684>.

SCHLEICHER, R.; BARROS, P. Medindo o gasto externo brasileiro para a implementação da Agenda 2030: o novo Cobradi 2021-2024. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, p. 139-157, maio/ago. 2022.

SCHLEICHER, R. T. *et al.* **A cooperação educacional e científica brasileira em foco**: relatório Cobradi 2021. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11621/1/Relatorio_Cobradi_2021_A_cooperacao_Educacional_PublicacaoPreliminar.pdf.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, p. 65-94, 1956.

SOUZA, E.; PINTO, L. **Investimento direto estrangeiro e produtividade nos setores da indústria brasileira**. São Paulo: Insper, 2013. (Working Paper, n. 305).

SUBRAMANIAN, A.; FELMAN, J. Are intellectuals killing convergence? **Project Syndicate**, Sept. 23, 2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid-deglobalization-end-of-convergence-by-arvind-subramanian-and-josh-felman-2020-09>.

TOBIN, J. L.; BUSCH, M. L. A bit is better than a lot: Bilateral investment treaties and preferential trade agreements. **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 1-42, 2010.

TYLER, W. **Manufactured export expansion and industrialization in Brazil**. Tübingen: Mohr Siebeck, 1976.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The role of international investment agreements in attracting foreign direct investment to developing countries**. Geneva: UNCTAD, 2009.

- _____. **World Investment Report**. Geneva: UNCTAD, 2013
- _____. **Improving investment dispute settlement: UNCTAD policy tools**. Geneva: UNCTAD, 2017. (International Investment Agreements Issues Note, n. 4).
- _____. **World Investment Report 2020: international production beyond the pandemic**. Geneva: UNCTAD, 2020.
- _____. **World Investment Report 2021: investing in sustainable recovery**. Geneva: UNCTAD, 2021.
- VAZ, P. H.; SABINO, J. **Investimento externo direto e aquisições no Brasil: os efeitos sobre as empresas receptoras**. Brasília: Ipea, 2022.
- WIJEWEERA, A.; VILLANO, R.; DOLLERY, B. Economic growth and FDI inflows: a stochastic frontier analysis. **The Journal of Developing Areas**, v. 43, n. 2, p. 143-158, 2010.
- WORLD BANK. **World development report: 1978**. Washington: World Bank, 1978.
- _____. **Global investment competitiveness report 2017/2018: foreign investor perspectives and policy implications**. Washington: World Bank, 2018.
- _____. **World Development Indicators**. Washington: World Bank, 2020.
- _____. **The changing wealth of nations 2021: managing assets for the future**. Washington: World Bank, 2021.
- WORLD BANK *et al.* **Global value chain development report 2017: measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development**. Washington: World Bank, 2017.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review: Brazil**. WT/TPR/S/212. WTO, 2006.
- _____. **Trade Policy Review: Brazil**. WT/TPR/S/283. Geneva: WTO, 2013.
- _____. **Trade Policy Review: Brazil**. WT/TPR/S/358. Geneva: WTO, 2017.
- WÜNSCH, M. S.; MOROSINI, F. C. Acordos de investimento e a difusão das ideias de responsabilidade social corporativa: apontamentos críticos a partir do modelo brasileiro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 29, p. 163-179, 2021.
- ZHANG, K. Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America. **Contemporary Economic Policy**, v. 19, n. 2, p. 175-185, 2001.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Daniel Alves Tavares

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

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.

Como na maior parte das economias de grande porte, os problemas internos do Brasil são tantos e tão variados que naturalmente absorvem a maior parte das atenções das autoridades e dominam o discurso político. O modelo de inserção internacional raramente ocupa lugar de destaque na agenda política.

O conjunto de características da inserção internacional da economia brasileira apresentado neste volume compõe um cenário misto. Em algumas dimensões, verificam-se iniciativas bem-sucedidas, como a atração de recursos externos e as exportações do setor primário. Em outras, os indicadores deixam muito a desejar, a exemplo do baixo nível de investimento, do fraco desempenho das exportações de produtos manufaturados, da perda de presença dos produtos brasileiros no mercado regional, do limitado grau de abertura comercial da economia e do crescente distanciamento em relação a outras economias. Um percurso incompleto.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**

GOVERNO FEDERAL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO