

**Título do capítulo** PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

**Autor(es)** Renato Baumann

**DOI** DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592intro>

**Título do livro** **Percurso Incompleto: a política econômica externa do Brasil**

**Organizadores(as)** Renato Baumann

**Volume** 1

**Série** -

**Cidade** Rio de Janeiro

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano** 2023

**Edição** 1a

**ISBN** 9786556350592

**DOI** DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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.

## 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.<sup>1</sup> 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.

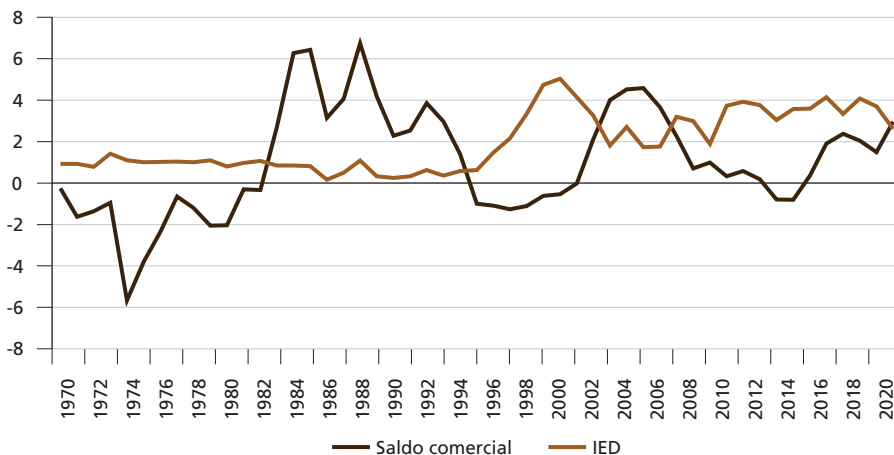
Se uma economia rica em recursos naturais tem um mercado interno de dimensões significativas, pode pretender diversificar sua estrutura produtiva pelo desenvolvimento de um setor industrial, por exemplo. A relação entre o desempenho do setor industrial – inclusive no mercado externo – e o do setor primário (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,<sup>2</sup> 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 outros 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 inconformidade 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.

