

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 O PERCURSO INCOMPLETO
Autor(es)	Renato Baumann
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap10

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.

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.

