

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3128

**AMÉRICA LATINA
E A PROBABILIDADE DE
INFLUÊNCIA DO BRICS**

RENATO BAUMANN



**AMÉRICA LATINA E A PROBABILIDADE
DE INFLUÊNCIA DO BRICS**

RENATO BAUMANN¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* renato.baumann@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

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

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

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

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

JOANA SIMÕES DE MELO COSTA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

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

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

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Baumann, Renato

América Latina e a probabilidade de influência do BRICS / Renato

Baumann. – Brasília, DF: Ipea, 2025.

38 p. – (Texto para Discussão ; n. 3128).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. BRICS. 2. Política Externa. 3. Condicionantes Internos. 4. Governança Global. 5. América Latina. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 382.3098

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BAUMANN, Renato. **América Latina e a probabilidade de influência do BRICS**. Brasília, DF: Ipea, junho 2025. 38 p. (Texto para Discussão, n. 3128). DOI: [https:// dx.doi.org/10.38116/td3128-port](https://dx.doi.org/10.38116/td3128-port)

JEL: F02; F33; F42; F53.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3128-port>

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

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 CARACTERÍSTICAS DAS ECONOMIAS	10
2.1 Características gerais	10
2.2 Estrutura produtiva	14
2.3 Setor externo	17
2.4 "Dependência" na política externa	25
3 CONSIDERAÇÕES GERAIS	35
REFERÊNCIAS	38

SINOPSE

Nas últimas sete décadas, o funcionamento de instituições multilaterais condicionou boa parte das posições adotadas por diversos países. Mais recentemente, contudo, a insatisfação com relação a diferentes aspectos levou ao surgimento de iniciativas que questionam o quadro vigente. A formação do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) é um dos claros exemplos disso. Iniciativas do grupo na mudança da governança global serão mais bem-sucedidas se envolverem, além do compromisso de parte dos países-membros, o apoio de outras economias em desenvolvimento. O Brasil é o único país latino-americano membro desse grupo. Os números apresentados sugerem que, para angariar o apoio das maiores economias latino-americanas para novas formulações, os membros do BRICS precisarão adotar postura mais ativa.

Palavras-chave: BRICS; América Latina; política externa; condicionantes internos; governança global.

ABSTRACT

In the last seven decades multilateral agencies have by and large conditioned the external policies of several countries. Recently, uneasiness with several aspects has led to initiatives that question the present framework. The formation of the BRICS is a good example. However, initiatives by the group towards changing the global governance are likely to be more successful if mirroring a uniform commitment by the members as well as being accompanied by the support from other developing economies. Brazil is the only Latin American country in this group. Data presented here suggest that in order to reach support by the largest Latin American economies to a new structuring of global order the BRICS members will need to adopt a more proactive agenda.

Keywords: BRICS; Latin America; foreign policy; domestic constraints; global governance.

1 INTRODUÇÃO

A estratégia de política externa de um país depende de condições conjunturais, mas sobretudo de elementos estruturais da economia, tais como a dotação de recursos naturais e de força de trabalho compatível com o requerido para os processos produtivos, a competitividade e a margem para ganhos de escala do setor industrial, a estrutura institucional e legislativa, entre outros. Depende, igualmente, da existência de condições favoráveis para as relações com outros países.

Nas últimas sete décadas, a ordem estabelecida pelo funcionamento de instituições multilaterais condicionou boa parte das posições adotadas por diversos países. Mais recentemente, contudo, a insatisfação com relação a diferentes aspectos levou ao surgimento de algumas iniciativas que questionam várias dessas condicionantes e procuram alterar o quadro vigente.

A formação do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) é um dos claros exemplos disso. No entanto, iniciativas do grupo na direção de mudanças na governança global serão mais bem-sucedidas se envolverem, além do compromisso de parte dos países-membros, o apoio de outras economias em desenvolvimento interessadas em nova configuração dessa governança. Essa dimensão, apesar de não tratada de forma explícita nos documentos do grupo, é a motivação deste texto.

Os países-membros do BRICS compõem um conjunto de extrema relevância no cenário internacional pelo valor do produto conjunto, pela dimensão demográfica, ou mesmo pelo potencial de recursos para investimentos. Essa importância foi ampliada com a incorporação de novos membros ao final de 2023, mas atualmente o Brasil é o único país latino-americano do grupo.

Para conseguir resultados concretos no novo desenho de uma governança global, o BRICS precisa conquistar duas condições: i) consolidar a convergência de interesses entre seus membros, de modo a articular iniciativas conjuntas coerentes e bem-focadas; e ii) construir uma rede de apoio a suas posições, composta por outras economias em desenvolvimento que compartilhem de diagnósticos semelhantes. Se o grupo foi criado com o principal objetivo de aumentar seu grau de influência no cenário internacional, outros propósitos foram sendo acrescentados ao longo do tempo, mas o leitmotiv de elevar o papel das economias emergentes na governança global permanece.

Em paralelo ao aumento no grau de conhecimento mútuo entre os países-membros e à conseqüente ampliação da agenda do grupo, o cenário internacional também passou por alterações desde a criação do grupo. As reações ao processo de globalização

TEXTO para **DISCUSSÃO**

deram origem a questionamentos,¹ com consequências importantes sobre a configuração política em diversas economias.

Uma série de disputas econômicas, comerciais e tecnológicas foi intensificada, de modo que é possível visualizar hoje uma divisão no cenário internacional. De um lado, está um grupo que tem como atores mais ativos os Estados Unidos, a Europa Ocidental, o Japão e a Austrália, assim como outros de menor porte; e, de outro lado, há um conjunto de países atraídos, de forma centrípeta, pela evolução do BRICS e que compreende, além dos cinco membros originais e dos seis países recentemente acrescentados como membros-pletos, diversos interessados num relacionamento mais intenso com esse grupo.² Há, portanto, uma aposta de que um BRICS ampliado e reforçado possa operar como um aríete, criando espaço para maior participação de seus associados e de outras economias emergentes.

O fato de o Brasil ser membro do BRICS e, ao mesmo tempo, parte da comunidade latino-americana acrescenta à agenda nacional mais um tema a ser considerado.

É relevante considerar a hipótese de que o BRICS consiga alcançar um grau de homogeneidade que lhe permita efetiva participação no redesenho da governança global. Nesse contexto, surge uma questão, sob o ponto de vista dos países da América Latina: até que ponto é significativa a probabilidade de que as principais economias da região venham a aderir aos novos ditames? Essa adesão se torna ainda mais incerta se essas diretrizes forem conflitivas com os interesses do grupo de economias frequentemente consideradas como “ocidentais” (independentemente da conotação geográfica).

Isso leva à necessidade de se considerar o que determina o desenho da política externa de um país. Neste texto, supõe-se que as condições internas, assim como as principais parcerias externas, são elementos que determinam as linhas gerais da política externa de um país, desde uma ótica estritamente econômica. É sugerido que, no caso das principais economias da América Latina, o contexto determinado por interesses econômicos – independentemente de opções políticas/ideológicas – não parece ser muito favorável a contestações fortes do *status quo*, com exceção de expressivas mudanças internas em cada país e/ou de iniciativas “motivacionais” por parte do BRICS.

Como lembra Hiscox (2013), o modo como as pessoas são afetadas pelos vínculos do país com a economia global depende, em última instância, do tipo de ativos que possuem e dos impactos causados pelas diversas opções de política externa

1. Para uma resenha das posições sobre o tema, ver Baumann (2021).

2. A esse respeito, ver Barbosa (2025).

à renda de cada indivíduo. O comércio internacional gera grupos que se beneficiam e grupos que se prejudicam. É difícil, portanto, identificar *a priori* em que consiste o “interesse nacional”.

Economias mais abertas ao comércio externo tendem a internalizar, de maneira mais intensa, eventuais choques externos, então, sua política externa costuma ser menos conflitiva com a de seus parceiros comerciais. A composição da pauta exportadora é outra fonte de influência, já que cada país tenderá a evitar posições de conflito com os principais parceiros demandantes de seus produtos. Economias dependentes de investimentos externos tendem, igualmente, a evitar desencontros de posições em relação aos principais países investidores. Economias em que o volume de remessas tem peso relevante no fluxo de renda interno tendem, também, a não entrar em conflito com os países de destino dos emigrantes. Por fim, os acordos de preferências comerciais deveriam, em princípio, servir igualmente como anteparo para o agravamento de conflitos entre países signatários.

A partir de uma perspectiva geoeconômica, é reconhecido que cada vez mais boa parte das disputas entre países se dá não mais por meio de conflitos militares (em que pesem algumas exceções recentes), mas por medidas de cunho econômico, demandando novos critérios de análise.

A intensificação de iniciativas afirmativas de poder tem se manifestado a partir do aumento na adoção de medidas, como os mecanismos de monitoramento de investimentos externos, as sanções econômicas, a imposição de controles sobre exportações e importações, as políticas industriais explícitas, a inclusão da dimensão de segurança em acordos comerciais e de investimento, entre outras. Como resultado, o cenário internacional vai se consolidando gradualmente como um distanciamento entre as principais economias, dando margem à crescente polarização econômica e política.

Este último ponto é o marco zero deste texto. Uma vez que os países da América Latina não estão no grupo das maiores economias do planeta, sua capacidade de influenciar o cenário internacional é restrita a nichos específicos de mercado. De modo geral, são agentes passivos do jogo maior entre potências, sendo ora beneficiados, ora prejudicados pelas decisões alheias. E essa condição determina as linhas gerais de sua política externa.

Dada a condição de países de renda média – e, dessa forma, não candidatos a agentes principais no cenário internacional –, nos países da América Latina, o desenho da política externa tem aparentemente baixa atratividade, levando a uma participação limitada na sua definição por parte dos diversos segmentos da sociedade.

Embora a definição da política externa permaneça um atributo basicamente restrito ao setor público, há que se reconhecer que tem havido, nos últimos anos, um aumento gradual na participação de outros agentes. Grandes empresários, membros do Congresso, centrais sindicais, organizações não governamentais, órgãos de imprensa e outros participantes da sociedade civil têm desempenhado algum papel, seja de forma passiva, enquanto objeto de consulta, seja de forma ativa, por vocalizarem posições específicas em temas relacionados à política externa. Esse novo contexto não chega a caracterizar abertura e democratização do processo de desenho da política externa, mas é certamente um avanço em comparação com a situação que vigorava até recentemente.

Esse conjunto de considerações ilustra a importância de se avaliar as condições econômicas vigentes nos países que serão objeto de análise do processo de elaboração da política externa. Características estruturais, assim como trajetórias da conjuntura econômica, certamente condicionam os interesses e as análises por parte dos diversos agentes econômicos. E isso é tanto mais relevante quanto mais intensas forem as consultas feitas a esses agentes, para fins de desenho da política externa. O que se apresenta aqui são dimensões de análise das condições econômicas dos países considerados, que podem contribuir para a identificação das linhas principais de sua política externa.

Este texto é composto por três seções. A primeira – esta introdução – situa o tema a ser considerado e as razões para tanto. A segunda seção apresenta um quadro das principais características de sete países latino-americanos selecionados para análise. As peculiaridades de cada economia são determinantes de seu nível de ativismo no cenário internacional, de suas eventuais alianças e da probabilidade de internalização dos efeitos derivados das ações implementadas por outros países. Como tentativa de obter um desenho do que poderia ser o conjunto de condicionantes econômicos determinantes da política externa dos países selecionados, a segunda seção está dividida em quatro subseções.

A subseção 2.1 traz indicações das condições gerais de cada economia nas últimas duas décadas, em termos de ritmos de crescimento do produto e do produto *per capita*, do consumo agregado e da disponibilidade de recursos internos. A subseção 2.2 foca a estrutura produtiva comparando, no período considerado, a composição do produto nacional e do nível do emprego gerado por grandes setores agregados, assim como enfatizando outros elementos determinantes do perfil de demanda, como a concentração urbana da população e a concentração da renda. A subseção 2.3 traz dados básicos sobre o setor externo desses países e discute a composição dos fluxos de exportação e importação, bem como o grau de abertura das economias, a importância relativa dos investimentos diretos externos para o Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e a relevância do influxo de remessas de divisas por parte dos migrantes.

A subseção 2.4 traz algumas provocações relativas à dimensão de eventual alinhamento de posições, a partir da análise dos fluxos de comércio desses países com outros grupos de países e dos países de origem dos investimentos externos, assim como a distribuição geográfica dos diversos acordos de preferências comerciais firmados por cada país. Por fim, a terceira seção procura adiantar algumas considerações de caráter geral a respeito do objeto de análise e suas implicações para o estudo da política externa desses países.

Este tipo de exercício contribui para a compreensão – a partir da análise dos prováveis interesses econômicos – dos elementos que induzem cada país a adotar determinadas posições nas suas relações com o resto do mundo, assim como a probabilidade de interação entre eles. Isso permite inferir a probabilidade de que possa haver um alinhamento desses países com eventuais movimentos alternativos na governança global, a exemplo do considerado no âmbito do BRICS.

2 CARACTERÍSTICAS DAS ECONOMIAS

O que se convencionou chamar de América Latina é, na verdade, um conjunto variado de situações econômicas marcadamente distintas. Isso se reflete nas diferentes perspectivas em relação à inserção internacional de cada país, determinando ora o alinhamento de cunho ideológico com algumas posições, ora a intensidade de fluxos de comércio e investimento com parceiros específicos. Certamente, o processo de determinação da política externa é variado, nas diversas situações. Analisar cada um e todos os países é tarefa hercúlea, além dos presentes propósitos, por isso o estudo aqui apresentado se baseia no conjunto das economias de maior expressão na região.

Como ficará claro, não há tentativa de explicar o desempenho registrado, mas apenas de procurar um mapeamento geral que possa indicar possível tendência de alinhamento com parceiros externos, a partir das características de cada economia e da intensidade do relacionamento econômico externo existente.

2.1 Características gerais

Com o objetivo de construir um cenário de referência para análise, são considerados alguns indicadores relevantes em sete países latino-americanos selecionados: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Peru e Uruguai. A escolha de Argentina, Brasil e México (conjunto às vezes identificado como Abramex) é explicada pelo fato de serem as maiores economias da região. Supostamente, seu tamanho permite almejar formatos de inserção internacional diferenciados daqueles factíveis para economias de menor porte. A consideração de Colômbia, Chile e Peru deriva de serem economias de porte

TEXTO para DISCUSSÃO

médio, segundo os padrões regionais, e membros da Aliança do Pacífico, com expressiva relação econômica com economias asiáticas. O Uruguai é incluído nessa amostra por ser um membro do Mercosul que, ao longo do tempo, tem sinalizado repetidas tentativas de negociar, de modo individual, acordos com os Estados Unidos e com a China, o que reflete proatividade na definição de seu projeto de inserção internacional.

Ao menos duas características se destacam, na análise dos dados de PIB da região. Esses sete países são economias de porte médio,³ se comparadas com o resto do mundo.⁴ Além disso, há um claro diferencial entre as dimensões dos países considerados, com destaque para as economias do Brasil e do México, que apresentam produto agregado bastante superior ao das demais economias (tabela 1).

Outro ponto em comum é que, com exceção do México, todas as demais economias apresentaram dinamismo no período pós-pandemia da covid-19 inferior ao registrado entre os dois períodos anteriores. Um menor desempenho muito provavelmente afeta a visão de mundo de parte dos diversos países e, conseqüentemente, sua estratégia de inserção internacional, sobretudo se essa redução do ritmo de crescimento estiver associada a dificuldades no acesso a bens de produção originários de outros países específicos.

TABELA 1

Análise dos dados de PIB dos países selecionados – por período

Países	Média 1999-2001 (A) (US\$ 1 bilhão)	Média 2009-2011 (B) (US\$ 1 bilhão)	Média 2021-2023 (C) (US\$ 1 bilhão)	(B)/(A) (%)	(C)/(B) (%)
Argentina	391	547	586	140	107
Brasil	1.175	1.686	1.899	143	113
Chile	131	201	277	154	111
Colômbia	156	236	347	151	147
México	929	1.062	1.283	114	121
Peru	87	150	221	172	147
Uruguai	36	49	61	135	126

Fonte: World Development Indicators (WDI) do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Obs.: Médias calculadas em valores correntes de 2015.

3. Com exceção do Uruguai, cujo critério de inclusão é específico e mencionado no texto.

4. As cinco maiores economias do planeta têm, cada uma, PIB superior a US\$ 4 trilhões.

Se a classificação dessas economias é feita em termos do desempenho recente do PIB, ao se considerar o produto *per capita* – o indicador mais frequentemente usado como medida do grau de desenvolvimento econômico –, os destaques são o Uruguai, a Argentina e, mais recentemente, o Chile, com indicadores já há algum tempo acima dos US\$ 10 mil, a preços constantes (tabela 2). No período mais recente, também o México entrou no grupo dos US\$ 10 mil de produto *per capita*. Comparando-se as duas últimas décadas, fica claro que as maiores economias da região desaceleraram seu ritmo de crescimento ao longo do período, com exceção do México, que apresentou desempenho mais dinâmico no último período do que no período anterior.

TABELA 2**Ritmo de crescimento com base na renda *per capita* – por período**

Países	Média 1999-2001(A) (US\$)	Média 2009-2011(B) (US\$)	Média 2019-2021(C) (US\$)	(B)/(A) (%)	(C)/(B) (%)
Argentina	10.548	13.363	12.670	27	-5
Brasil	6.682	8.584	8.819	28	3
Chile	8.503	11.795	14.170	39	20
Colômbia	3.988	5.254	6.701	32	28
México	9.487	9.433	10.054	-1	7
Peru	3.259	5.115	6.481	57	27
Uruguai	10.946	14.470	17.789	32	23

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Obs.: Em valores correntes de 2015.

O desempenho em geral mais baixo do PIB no último período se refletiu, como esperado, nos indicadores de renda *per capita*. Embora em todos os casos tenha havido aumento desse indicador ao longo do tempo, em alguns países, o ritmo de aumento se reduziu de forma expressiva. Os casos mais notáveis são a variação negativa do ritmo de crescimento no caso da Argentina, a redução drástica no ritmo de aumento desse indicador no Brasil e no Peru e a redução um pouco menos pronunciada no Uruguai. Ao mesmo tempo, é notória a recuperação da renda *per capita* mexicana, que passou de uma retração entre as duas primeiras décadas para uma variação positiva, embora não muito pronunciada, entre os dois últimos períodos.

Seria de esperar que o menor ritmo de crescimento da renda *per capita* tivesse reflexo sobre o nível de demanda por parte da população. De fato, ao se considerar o peso dos gastos com consumo no PIB nos três períodos, houve trajetória decrescente da importância do consumo na Argentina, no Brasil, no Peru e no Uruguai, com percentuais mais baixos em 2021-2023 que em 1999-2001, mas isso não ocorreu no Chile, na Colômbia e no México, onde a relação consumo/PIB aumentou (tabela 3). Isso sugere efeitos diferenciados sobre as importações nesses dois conjuntos de países, com possível elevação nos últimos três.

TABELA 3

Gastos com consumo

(Em % do PIB)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	83,3	79,4	80,9
Brasil	83,8	79,9	81,0
Chile	74,9	69,7	77,0
Colômbia	86,5	79,3	89,6
México	77,7	81,2	80,9
Peru	82,6	72,8	76,6
Uruguai	88,4	79,6	76,7

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

O menor dinamismo se reflete na disponibilidade de recursos na economia. Ao se considerar a poupança em relação ao PIB (tabela 4), a primeira observação é que o nível geral de poupança – isto é, a disponibilidade de recursos para o financiamento interno de projetos – não é elevado na região, não ultrapassando 24% do PIB em nenhum momento por qualquer dos países considerados. Seria de esperar percentuais mais elevados, uma vez que se trata de economias em desenvolvimento,⁵ com fortes necessidades de investimento.

5. Para comparação, de 2019 a 2021, a taxa de poupança na Dinamarca, na Finlândia, na Alemanha, no Japão e na Holanda foi superior a 26%. Na Índia e na Coreia do Sul, esse percentual superou 30%.

TABELA 4**Poupança em relação ao PIB – por período**

(Em % do PIB)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2019-2021
Argentina	14,1	17,7	16,0
Brasil	13,4	17,6	14,7
Chile	22,6	23,9	18,5
Colômbia	13,3	18,8	14,6
México	21,4	19,6	21,9
Peru	17,5	22,4	20,3
Uruguai	11,5	17,5	15,5

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Tampouco há tendências definidas ao longo dos períodos considerados. Mesmo no caso do México, com pequena elevação da participação no PIB entre os dois primeiros períodos, esse indicador não apresenta grandes variações ao longo do tempo. Em todos os demais países no período 2019-2021, a poupança se reduziu em relação ao PIB. Esse conjunto de observações sugere que há determinantes internos das relações externas desses países e que cabe identificar os principais elementos que podem influenciar a movimentação de mercadorias e capitais, afetando o relacionamento econômico com outros países.

2.2 Estrutura produtiva

As economias latino-americanas têm reconhecidas vantagens comparativas em recursos naturais, por exemplo, na riqueza de produtos minerais, na produção agrícola ou nas atividades extrativas. Essa característica determina o formato de sua inserção internacional, predominantemente formada por exportações de produtos desses setores.

Ao se considerar a composição do produto nacional, no entanto, três quartos do valor adicionado são gerados nos setores industrial e de serviços (tabela 5). Como consequência, também a geração de postos de trabalho é concentrada nesses dois setores (tabela 6). Essa é uma característica geral, mesmo considerando os indicadores de emprego bem mais elevados que nos demais países em agricultura, silvicultura e pesca na Colômbia, no México e no Peru.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 5

Média de valor adicionado – por setor produtivo (2019-2021)

(Em % do PIB)

Países	Agricultura, silvicultura e pesca	Indústria	Serviços
Argentina	6,8	23,5	53,5
Brasil	6,0	21,5	58,8
Chile	3,7	30,7	55,4
Colômbia	8,1	24,7	57,7
México	3,8	32,1	58,5
Peru	7,3	33,7	50,8
Uruguai	7,4	17,3	63,8

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

TABELA 6

Média de nível de emprego – por setor produtivo (2019-2021)

(Em % do emprego total)

Países	Agricultura, silvicultura e pesca	Indústria	Serviços
Argentina	7,3	20,2	72,5
Brasil	9,2	20,5	70,3
Chile	6,7	22,6	70,7
Colômbia	15,7	20,1	64,1
México	13,0	24,6	62,5
Peru	29,1	16,8	54,1
Uruguai	8,2	18,2	73,6

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Como resultado dessa concentração setorial, a população desses países é predominantemente (mais de 80%) urbana (tabela 7). Do ponto de vista das relações externas, esse não é um fato menor. Populações urbanas são mais expostas a padrões variados de demanda – seja por meio de diversas mídias, seja por meio do efeito-demonstração derivado do convívio com mais pessoas – que os habitantes em áreas rurais. A América

Latina é uma região onde a pobreza é predominantemente urbana,⁶ à diferença de outros países e dos modelos teóricos básicos de desenvolvimento, em que os menos afortunados se concentram no campo.

A América Latina é, também, uma região onde o percentual de trabalhadores informais é bastante elevado: na região em seu conjunto (América Latina e Caribe), esse percentual é de mais de 50%, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁷ Isso significa que há um conjunto não desprezível de indivíduos que pode ser afetado pelo resultado das políticas econômicas em relação ao setor externo, mas que certamente não tem possibilidade de ingerência na definição de tais políticas. Essas pessoas são, sobretudo, habitantes do meio urbano, sujeitos, portanto, às mesmas considerações mencionadas. Outra característica notória é o elevado grau de concentração da renda, uma vez que, como indicado na tabela 7, o índice de Gini nesses países supera 40% em todos os casos considerados. No Brasil e na Colômbia, esse indicador está acima dos 50%.

TABELA 7**Determinantes do padrão de demanda**

Países	População urbana (% da população total) Média 2019-2021	Índice de Gini Média 2020-2022
Argentina	92	42
Brasil	88	51
Chile	88	45
Colômbia	82	54
México	81	44
Peru	79	41
Uruguai	96	41

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

6. Como informado em diversas edições da publicação *Panorama Social de América Latina*, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por exemplo, CEPAL (1991; 2001).

7. Para mais informações sobre trabalho informal nas Américas, ver ILO (2025).

A renda concentrada, estando a maior parte da população em centros urbanos, determina padrões de consumo de produtos com altas elasticidades-preço e renda. Como vai ficar claro na próxima subseção, a inserção internacional dessas economias tem a característica geral de depender das condições dos mercados para produtos agrícolas e minerais, enquanto a pauta importadora é predominantemente de produtos manufaturados.

Em situações de menor desempenho e com retração no ritmo de aumento do nível de bem-estar social (na medida em que o PIB *per capita* seja um bom indicador), é de se esperar que os agentes econômicos sejam mais resistentes a medidas mais liberalizantes no âmbito das relações com outros países, sobretudo em relação a produtos industrializados e serviços. No entanto, as características de concentração urbana da população e o elevado grau de contração de renda influenciam na propensão a importar, o que impõe algum grau de rigidez sobre os valores importados.

2.3 Setor externo

As relações econômicas e diplomáticas de um país com o resto do mundo são determinadas por suas pretensões geopolíticas, que, por sua vez, refletem os interesses econômicos de sua população. Como dito na subseção anterior, o comércio externo dos países aqui considerados é fortemente determinado por suas vantagens comparativas em recursos naturais. Como consequência, há diferenças na composição de suas pautas de exportação e importação.

O peso dos produtos manufaturados no valor total exportado por esses países é relativamente baixo e tem se reduzido. As exceções para isso são o Chile, onde essa participação basicamente se manteve nas duas décadas consideradas, embora em nível reduzido, e o México, onde as plantas maquiladoras, a proximidade geográfica com o mercado dos Estados Unidos e o acordo de preferência no acesso ao mercado desse país contribuem para uma participação elevada de exportações de produtos manufaturados, bem acima da média da região.

TABELA 8**Exportação de manufaturas – por período**

(Em % do total exportado)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	32,2	32,0	16,1
Brasil	54,8	35,0	25,2
Chile	16,0	12,8	16,4
Colômbia	33,8	21,6	20,2
México	84,6	73,3	77,2
Peru ¹	18,0	11,9	9,3
Uruguai	40,4	24,4	17,6

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 2021-2022.

Ter vantagens comparativas em recursos naturais é um tema que dá margem a considerações sobre uma economia ser abençoada ou amaldiçoada por contar com essas características. Nas duas décadas consideradas, a concentração da pauta exportadora em produtos intensivos em recursos naturais possibilitou que esses países fossem fortemente beneficiados pelas condições favoráveis do mercado internacional, o que se traduziu em elevações pronunciadas dos preços de suas exportações, sobretudo na primeira década, como mostra a tabela 9.

TABELA 9**Índice de preços das exportações (2015 = 100) – por período**

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	52	105	125
Brasil	59	122	134
Chile	46	122	152
Colômbia	76	159	148
México ¹	...	105	125
Peru	33	127	128
Uruguai	61	97	109

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 2010-2011.

Esse aquecimento da demanda internacional por produtos primários motivou, como se podia prever, aumento significativo das quantidades exportadas e, portanto, elevação das receitas de divisas por parte dessas economias. Com exceção da Colômbia, nos demais países, a quantidade exportada em 2019-2021 foi superior à exportada em 2015 e, em alguns casos, como no Peru, houve aumento de quase 50% (tabela 10).

TABELA 10**Índice de volume exportado (2015 = 100) – por período**

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2019-2021
Argentina ¹	86,8	115,8	110,6
Brasil ¹	49,0	88,1	117,3
Chile ²	63,3	91,5	104,2
Colômbia ²	45,4	75,2	94,0
México ²	55,5	66,9	111,9
Peru ²	19,9	109,5	147,6
Uruguai ²	46,9	88,8	108,0

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ 2020-2021.

² 2019-2020.

Se a composição das exportações desses países tem baixa participação de produtos manufaturados, sua pauta importadora é composta predominantemente por esses produtos. O peso de manufaturados no valor total importado varia entre dois terços e três quartos, o que pode ser visto como reflexo tanto da insuficiência (e da baixa competitividade) da produção interna quanto do padrão de demanda determinado pela concentração da renda e pela concentração da população no meio urbano (tabela 11).

TABELA 11**Importação de manufaturas – por período**

(Em % do total importado)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	87,1	83,1	74,8
Brasil	75,2	73,2	74,9
Chile	73,2	66,4	66,7
Colômbia	80,5	80,8	73,7
México	85,5	78,8	73,7
Peru ¹	71,4	72,2	71,0
Uruguai	71,8	65,0	67,7

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 2021-2022.

Do ponto de vista de estratégia de política externa, essa dupla característica – exportação de bens primários e importação de processados – determina a necessidade de preservar boas relações com os países demandantes dos produtos exportados, assim como com os países de origem das manufaturas. A dependência de manufaturas importadas implica, adicionalmente, o vínculo com determinados padrões produtivos, assim como com as condições de oferta e de assistência técnica por parte dos países exportadores desses produtos.

Essa dimensão fica ainda mais nítida quando há indicações de mudança expressiva dos países de origem dos produtos que influenciam a estrutura produtiva dos países importadores. Em estudo sobre a origem dos bens de produção⁸ importados pelo Brasil antes e depois do período da pandemia da covid-19, mostra-se que houve, em diversos setores produtivos, aumento significativo da participação na importação desses produtos provenientes do BRICS e queda correspondente dos produtos originários dos Estados Unidos e da União Europeia (Baumann, 2024). Não surpreenderia se resultados semelhantes forem encontrados em outros países latino-americanos, dada a presença chinesa na região, com o que haveria implicações potenciais em termos geoeconômicos, já que a estrutura produtiva de cada país passa a ser mais sensível a decisões de política e a variações ocorridas em novos parceiros, e não apenas nos parceiros tradicionais.

8. Bens de produção são aqueles itens não destinados ao consumo final, tais como matérias-primas, máquinas, equipamentos, partes, peças e componentes.

TEXTO para DISCUSSÃO

Além dessas características comuns de composição das pautas de comércio externo, esses países não se caracterizam, de modo geral, como as economias mais abertas ao comércio. O grau de abertura dessas economias é tipicamente inferior ao de países em outras regiões,⁹ embora – a julgar pelos dados da tabela 12 – a tendência tenha sido, nos sete países, de aumento do grau de abertura. O destaque, mais uma vez, são o México e o Chile, com indicadores mais elevados que o restante do grupo.

TABELA 12

Grau de abertura: importações de bens e serviços – por período

(Em % do PIB)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	11,2	15,8	14,8
Brasil	12,8	11,8	17,9
Chile	28,4	32,1	34,1
Colômbia	17,7	18,9	24,8
México	24,5	30,0	42,0
Peru	18,3	23,7	25,2
Uruguai	19,3	26,2	24,3

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Sistemas econômicos mais abertos implicam benefícios em termos de acesso ampliado a maior diversidade de itens e a produtos de melhor qualidade e preço, ao mesmo tempo em que tornam a economia interna mais sensível a variações de preços externos. Além disso, do ponto de vista geopolítico, quanto mais abertos os sistemas econômicos, menores os graus de liberdade para que o país possa adotar posições muito díspares das posições defendidas por seus principais parceiros comerciais.

O grau de abertura reflete, em grande medida (mas não apenas, porque seria necessário considerar também as medidas não tarifárias, por vezes com maior impacto sobre os fluxos comerciais que as tarifas nominais), a evolução do imposto sobre produtos importados. De acordo com a tabela 13, houve na América Latina, nas últimas duas décadas, como em outras regiões, movimento de redução das tarifas de importação, inclusive em proporções bastante expressivas em alguns casos. O país mais cauteloso nesse sentido é o Brasil, com redução tarifária menos intensa no período, mantendo nível tarifário médio claramente superior ao dos demais países no último triênio considerado.

9. A título de comparação, esse indicador na Dinamarca seria de 59%; na Alemanha e na Coreia do Sul, de 49%; no Marrocos, de 56%; e, no Vietnã, de 90%.

TABELA 13**Tarifa aplicada, todos os produtos (média ponderada)**

(Em %)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2019-2021
Argentina	10,4	5,9	6,7
Brasil	11,8	7,7	8,1
Chile	9,0	2,0	0,4
Colômbia	10,8	7,6	2,5
México	12,3	4,1	...
Peru	12,3	2,1	0,7
Uruguai	8,4	4,1	5,3

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Um processo de redução do imposto sobre importações é, por vezes, dificultado quando a economia depende desses recursos para o conjunto da arrecadação fiscal. Em economias pequenas, com base impositiva limitada, há predominância da receita desse tipo de imposto, que é a maneira mais fácil e barata de assegurar arrecadação. Uma abertura comercial, nessas circunstâncias, tem impacto fiscal e macroeconômico previsível. No caso desses sete países, no entanto, esse argumento não procede (tabela 14). Com exceção da Argentina, para os demais países, o peso da arrecadação com imposto sobre importação no total da arrecadação fiscal é inteiramente marginal. Resistências a reduções mais pronunciadas das tarifas sobre importações, nesses casos, são mais relacionadas com a economia política da política comercial externa do que com dependência arrecadatória.

TABELA 14**Evolução dos impostos sobre importações – por período**

(Em % da arrecadação total)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2019-2021
Argentina	...	22,4 ¹	22,3
Brasil	...	2,0 ¹	2,3
Chile	...	1,0	0,8
Colômbia	7,1	...	2,3
México	4,8	1,4	1,8
Peru	9,4	2,1	1,0
Uruguai	5,2	5,1	5,0

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Notas: ¹ 2010-2011.

No campo comercial externo, essas economias abriram um pouco seus mercados, mas permanecem com grau de abertura menos pronunciado que o observado em outros países. O mesmo se observa no que diz respeito ao peso dos investimentos externos para o desempenho da economia em seu conjunto.

O montante recebido como investimento direto externo corresponde a uma proporção bastante limitada do PIB.¹⁰ Da mesma forma que em relação ao grau de abertura ao comércio, também para os investimentos externos diretos é difícil sugerir um nível ótimo de proporção do PIB. Porém, em função dos dados da tabela 4, indicando nível baixo de poupança, seria de esperar – sobretudo em vista das carências de recursos para grandes projetos de infraestrutura nesses países – que os dados da tabela 15 fossem mais expressivos.

10. Por exemplo, esse indicador de investimento externo/PIB é de 13% em Moçambique; 34% em Singapura; e 8% na Suécia, no último período considerado aqui.

TABELA 15
Investimento direto externo
 (Em % do PIB)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2021-2023
Argentina	4,3	2,0	2,5
Brasil	4,6	3,2	3,2
Chile	7,9	8,3	5,8
Colômbia	2,3	3,4	3,6
México	2,8	2,3	2,4
Peru	2,5	5,2	3,1
Uruguai	1,2	5,2	5,8

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Outra dimensão nessa caracterização dos países segundo o grau de interação de suas economias com o setor externo está associada ao processo de migração para outros países e ao conseqüente grau de importância dos recursos recebidos a título de remessas para a economia do país de origem do fluxo migratório.

TABELA 16
Remessas recebidas
 (Em % do PIB)

Países	Média 1999-2001	Média 2009-2011	Média 2019-2021
Argentina	0,0	0,2	0,2
Brasil	0,2	0,1	0,2
Chile	0,0	0,0	0,0
Colômbia	1,7	1,5	2,7
México	1,1	2,2	4,1
Peru	1,4	1,8	1,5
Uruguai	0,0	0,3	0,2

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

De acordo com a tabela 16, a influência dos recursos recebidos dos migrantes na produção nacional só tem alguma expressão no caso do México, um pouco menos na Colômbia (tendo aumentado em ambos os casos ao longo do tempo) e ainda menos no Peru. Nos demais países, esse não parece ser um tema relevante do ponto de vista do impacto macroeconômico. A influência dessa variável sobre o alinhamento da política econômica externa parece, em princípio, não significativa. Por óbvio, esse é um tema crescentemente sensível, mas a partir da perspectiva dos países receptores dos fluxos migratórios.

Com o propósito de identificar o alinhamento provável com parceiros específicos e de inferir o que pode ser o “grau de dependência” dessas economias em relação a alguns países parceiros, foco deste texto, é preciso complementar essas informações com indicadores relativos às relações bilaterais, tema da próxima subseção.

2.4 “Dependência” na política externa

O argumento em que se baseia este texto é que as condições econômicas – tanto internamente na economia quanto externamente no relacionamento efetivo com outros países – estão entre os principais determinantes para a definição das posições adotadas por um determinado país em suas relações externas.

Para tentar produzir um cenário de fundo para as análises do posicionamento de cada um desses países, é relevante, portanto, identificar a concentração geográfica de suas relações econômicas mais importantes. A partir dessa ótica, uma característica geral dos países considerados é a notória redução dos valores transacionados com as economias de alta renda. Com exceção das exportações do México, por sua relação conhecida com a economia estadunidense (ao menos até aqui), em todos os países (inclusive no México), houve sistemática e pronunciada redução dos vínculos comerciais com os países mais industrializados ao longo das últimas duas décadas (tabela 17).

TABELA 17**Comércio com países de alta renda – por período**

(Em % do total exportado)

Países	Média 1999-2001		Média 2009-2011		2020	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações	Exportações	Importações
Argentina	49,6	59,2	40,8	41,0	37,1	36,1
Brasil	62,4	70,5	49,0	57,2	41,9	49,1
Chile	66,1	47,5	52,2	47,2	43,4	41,3
Colômbia	72,6	68,8	70,5	54,3	60,0	49,0
México	96,1	93,0	91,4	76,3	93,1	68,6
Peru	75,1	64,7	68,2	48,0	53,6	46,9
Uruguai	38,4	39,6	26,2	27,6	23,1	29,0

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Uma explicação possível, a julgar pelas experiências de outras regiões, é que essa redução tivesse correspondido a uma intensificação dos fluxos comerciais ao nível regional, em processos de intensificação da complementaridade produtiva com países vizinhos, sobretudo numa região como a América Latina, onde o discurso sobre as vantagens da integração regional vem de longa data e existem diversos acordos nesse sentido. O que os dados mostram, contudo, é que essa expectativa não procede (tabela 18). Não apenas os percentuais relativos ao peso do comércio regional são baixos em termos comparativos com o observado em outras regiões,¹¹ como também houve redução gradual da importância desses fluxos nessas duas décadas para vários países. As exceções a essa característica geral são a relativa estabilidade dos indicadores peruanos e o aumento dos percentuais nas exportações colombianas. Porém, essas exceções não comprometem a avaliação geral de baixo grau de integração comercial da importância relativa do mercado regional. Mesmo para a economia mais dependente do mercado regional, o Uruguai, essa tendência é perceptível.

11. Para comparação, o comércio intrarregional no caso da União Europeia supera os dois terços e, na América do Norte e no Sudeste Asiático, corresponde a bem mais que 40%.

TABELA 18**Comércio com América Latina e Caribe – por período**

(Em % do total comercializado)

Países	Média 1999-2001		Média 2009-2011		2020	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações	Exportações	Importações
Argentina	32,7	29,0	30,3	36,8	23,2	31,9
Brasil	17,7	14,7	17,1	13,2	10,4	10,0
Chile	19,3	29,8	16,8	27,7	12,2	22,8
Colômbia	14,7	16,0	15,4	23,4	20,9	18,8
México	2,4	1,8	5,4	3,3	3,5	2,8
Peru	11,9	21,9	10,3	26,0	10,1	21,7
Uruguai	49,3	44,8	35,2	43,0	30,0	36,2

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

A explicação para esses dois movimentos – queda na importância relativa do comércio com economias de alta renda e reduzida participação das transações ao nível regional – é encontrada nos fluxos comerciais com o novo eixo dinâmico do comércio mundial, as economias do Leste Asiático e da Área do Pacífico.

As sete economias consideradas aqui claramente intensificaram seus vínculos comerciais com esses novos parceiros (tabela 19). Ao longo das duas décadas consideradas, houve claro – e, em alguns casos, significativo – aumento da participação dos valores comercializados com essas economias nos totais transacionados, tanto como destino das exportações quanto como origem das importações, para todos os países. Os percentuais registrados ainda são mais baixos que aqueles correspondentes ao comércio com economias de alta renda, mas a direção da trajetória nos dois casos é sugestiva de um processo intenso de mudança na orientação geográfica dos fluxos de comércio, com provável impacto no que se refere a alinhamentos nas posições externas desses países.

TABELA 19**Comércio com Leste Asiático e Área do Pacífico – por período**

(Em % do total exportado)

Países	Média 1999-2001		Média 2009-2011		2020	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações	Exportações	Importações
Argentina	5,6	6,5	12,3	15,7	20,2	26,0
Brasil	3,7	3,9	17,6	17,1	37,4	25,3
Chile	5,5	6,7	25,1	17,9	40,3	30,8
Colômbia	0,3	4,0	4,1	15,0	9,3	27,1
México	0,2	3,7	1,5	18,4	2,1	26,3
Peru	7,9	4,8	16,3	18,6	30,5	22,4
Uruguai	5,9	3,9	7,0	14,0	20,9	21,9

Fonte: WDI do World Bank Group. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 2 abr. 2025.

As relações econômicas bilaterais compreendem ainda os fluxos de recursos e os compromissos assumidos via acordos de preferência comercial. Como indicado na tabela 4, é relativamente limitada a disponibilidade interna de recursos de poupança para financiar projetos, o que aumenta a importância relativa dos vínculos de cada economia com potenciais investidores externos.

Os países de origem dos investimentos externos são, em geral, menos numerosos que os parceiros comerciais, e a decisão de investir no exterior demanda a avaliação de diversas variáveis no país de destino dos recursos. Assim, do ponto de vista do alinhamento externo de um país, a boa relação com os países de origem dos recursos pode eventualmente vir a ser ainda mais relevante do que a relação com parceiros comerciais – sobretudo quando há insuficiência de poupança interna para financiar os investimentos requeridos. A tabela 20 indica os principais países originários dos recursos, nos projetos mapeados na base de dados fDi Market, do jornal Financial Times.

TABELA 20**Participação do investimento externo – por país de origem dos recursos
(2020-2024)**

(Em % do total)

Países	Ano				
	2020	2021	2022	2023	2024
Argentina					
Reino Unido	39	–	–	–	–
Estados Unidos	19	8	30	–	–
Alemanha	16	–	–	–	–
China	–	35	–	85	–
Canadá	–	14	–	–	–
México	–	8	–	–	–
Países Baixos	–	–	41	–	–
Malásia	–	–	–	–	88
Brasil					
Estados Unidos	18	30	13	20	14
França	16	15	8	–	19
Itália	13	–	–	–	–
Alemanha	5	–	–	–	–
Canadá	5	–	–	–	–
China	5	–	17	–	6
Espanha	5	–	–	–	–
Austrália	–	21	–	–	–
Chile	–	–	13	–	–
Noruega	–	–	–	25	6
Emirados Árabes	–	–	–	7	–
Arábia Saudita	–	–	–	–	11

(Continua)

(Continuação)

Países	Ano				
	2020	2021	2022	2023	2024
Chile					
Espanha	25	–	–	–	13
Reino Unido	18	12	–	57	–
Itália	12	–	–	–	–
França	11	10	–	–	–
Estados Unidos	11	16	15	–	27
África do Sul	–	17	–	–	–
Noruega	–	10	–	–	–
Austrália	–	–	33	–	–
Alemanha	–	–	27	14	–
Canadá	–	–	–	–	17
Colômbia					
Canadá	27	11	–	11	–
China	22	–	–	–	–
Estados Unidos	16	26	26	11	50
Suíça	10	–	–	–	–
Itália	–	34	21	–	14
Polônia	–	–	12	–	–
Brasil	–	–	–	20	–
Bélgica	–	–	–	13	–
França	–	–	–	13	–
México					
Estados Unidos	29	50	38	19	60
Reino Unido	14	–	–	–	–
Alemanha	8	–	–	14	–
Japão	8	–	–	–	–
China	–	10	8	18	13
Austrália	–	–	16	–	–
Itália	–	–	–	10	–

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Países	Ano				
	2020	2021	2022	2023	2024
Peru					
Espanha	78	26	17	10	34
Chile	8	-	-	-	-
Estados Unidos	-	17	19	26	-
Emirados Árabes	-	17	-	10	-
Argentina	-	-	33	-	-
Itália	-	-	12	-	-
Dinamarca	-	-	-	23	-
África do Sul	-	-	-	-	22
Austrália	-	-	-	-	18
Suíça	-	-	-	-	14
Uruguai					
Canadá	23	-	-	-	-
Estados Unidos	18	17	-	-	65
Finlândia	19	-	-	-	-
França	17	-	-	-	-
Bélgica	-	38	-	-	-
Espanha	-	23	-	-	-
Reino Unido	-	10	-	-	-
Alemanha	-	-	66	-	-
Chile	-	-	-	88	-
Argentina	-	-	-	-	12
Peru	-	-	-	-	12

Fonte: fDi Markets. Disponível em: https://www.ftlocations.com/products-and-services/fdi-markets?adposition=&agid=167504492621&cid=21919721660&creative=732042453834&device=c&gad_campaignid=21919721660&gad_source=1&gbraid=0AAAAAD9SV-zxJNg1BEaKAPlpSNnyVgLkA&gclid=EA1aIQobChMI39bwn_2vjQMVSqRaBR0iSTw2EAAAYASAAEgKqsvD_BwE&keyword=fdi%20markets&matchtype=e&network=g&placement=&target=&utm_campaign=indigital-SA_FTLocations-em&utm_content=732042453834&utm_medium=cpc&utm_source=google&utm_term=fdi%20markets. Acesso em: 2 abr. 2025.

Elaboração do autor.

Esses dados precisam ser considerados com alguma cautela, porque refletem predominantemente intenções de investir e porque a identificação de origem nem sempre é algo muito fácil, haja vista a frequência com que investimentos de empresas chinesas são registrados como originários de outros países. No entanto, eles permitem uma visão impressionística de caráter geral e possibilitam um pouco de percepção comparada entre os países.

O investidor mais presente, com projetos de maior expressão em todos os cinco anos considerados no Brasil, no México e na Colômbia, são os Estados Unidos. A eles se seguem países da Europa Ocidental, e esse conjunto de economias ocidentais é largamente predominante. As exceções são participações pontuais, em alguns anos, de três países asiáticos – China, Japão e Malásia –, de projetos dos Emirados Árabes e da Arábia Saudita no Brasil e no Peru, e de projetos de mineração da Austrália no Chile, no Peru e no México. Assim, a julgar por esses números, o que é uma tendência clara de diversificação geográfica quando se consideram os movimentos de mercadorias não parece se refletir com muita nitidez nos fluxos de capital, em que pesem os (ainda poucos) projetos de empresas de novos países parceiros.

Da perspectiva das consequências desses indicadores para se identificar possíveis alinhamentos de posições externas, o ritmo diferenciador de eventuais aproximações com novos parceiros parece ser menor do que o sugerido pelas mudanças observadas nas relações comerciais desses países. Isso seria sugestivo, por exemplo, de que o eventual propósito de conseguir adesão de países vizinhos a posições diferenciadas por parte do grupo do BRICS tenderia a ser considerado com alguma cautela, tendo em vista o peso expressivo dos fluxos comerciais e dos investimentos provenientes do “mundo ocidental”.

Outra dimensão relevante no que se refere ao possível alinhamento econômico em termos geográficos é a existência de acordos de preferência comercial. Como fica claro na tabela 21, os sócios do Mercosul se destacam por sua marcada timidez em relação ao número de acordos de livre comércio e de acordos de preferências de comércio – todos firmados em conjunto pelo grupo. Os sete países considerados neste estudo participam de acordos regionais, com graus diferenciados de comprometimento intrarregional, a exemplo das diferenças em termos de compromissos entre os membros do Mercosul em comparação com os membros da Aliança do Pacífico e do Grupo Andino. Além disso, três desses sete países participam de um “mega-acordo”, o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP), conhecido por sua sigla em inglês, o que tem implicações maiores do ponto de vista do acesso aos mercados dos diversos outros membros, assim como do acesso facilitado aos produtos originários desses mesmos países e eventuais compromissos assumidos com os demais sócios.

TEXTO para DISCUSSÃO

Os números na tabela 21 também demandam uma ressalva. Eles são da base de dados da Organização dos Estados Americanos (Organization of American States, OAS), que permite uma visão geral. Eles não incluem, por exemplo, todos os chamados acordos de complementação econômica e de alcance parcial celebrados por cada país no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi),¹² associação da qual todos os sete países considerados fazem parte.

TABELA 21
Acordos comerciais de cada país

País	Acordos de livre comércio				Acordos preferenciais de comércio		Acordos-Marco
	Total	Como membro de grupo	Participação em mega-acordos	Participação em acordos regionais	Total	Como membro de grupo	
Argentina	2	2	–	1	2	2	1
Brasil	2	2	–	1	2	2	1
Chile	20	–	1	1	1	–	–
Colômbia	8	–	–	1	1	–	–
México	9	–	1	1	–	–	1
Peru	14	–	1	1	1	–	–
Uruguai	2	2	–	1	2	2	1

Fonte: Foreign Trade Information System – Organisation of American States (OAS). Disponível em: www.sice.oas.org. Acesso em: 11 mar. 2025.

Os dados do quadro 1 dão uma ideia do “alinhamento geográfico” dos acordos firmados por esses sete países. Nele não estão considerados os acordos celebrados no âmbito da Aladi entre esses países, assim como a membresia de cada país em algum grupo regional de países, a exemplo do Mercosul, da Aliança do Pacífico e do Acordo Estados Unidos-México-Canadá (United States Mexico Canada Agreement – USMCA), incluídos como acordos específicos na mesma base de dados.

12. Baumann (2022) mostra que esses acordos somam 49, no caso do Brasil.

QUADRO 1**Acordos por países parceiros**

Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Uruguai
		Reino Unido				
		CPTPP				
		Indonésia				
		Tailândia			CPTPP	
		Hong Kong			Austrália	
		Vietnã	AELC		Honduras	
		Malásia	Canadá		União	
		Turquia	Coréia do Sul	CPTPP	Europeia	
Mercosul-Chile	Mercosul-Chile	Austrália	Costa Rica	Panamá	Japão	Mercosul-Chile
Mercosul-Egito	Mercosul-Egito	Japão	Estados Unidos	América Central	Costa Rica	Mercosul-Egito
Mercosul-Israel	Mercosul-Israel	Panamá	Israel	Japão	Panamá	Mercosul-Israel
Mercosul-Marrocos	Mercosul-Marrocos	China	El Salvador, Guatemala e Honduras	AELC	Coréia do Sul	Mercosul-Marrocos
Mercosul-SACU	Mercosul-SACU	Nova Zelândia, Cingapura e Brunei	União Europeia	Israel	AELC	Mercosul-SACU
Mercosul-Índia	Mercosul-Índia	Darussalam	União Europeia	União Europeia	China	Mercosul-Índia
		AELC			Canadá	
		Estados Unidos			Cingapura	
		Coréia do Sul			Estados Unidos	
		União Europeia			Tailândia	
		América Central				
		Canadá				
		Índia				

Fonte: Foreign Trade Information System (OAS). Disponível em: www.sice.oas.org. Acesso em: 11 mar. 2025.

Obs.: AELC – Associação Europeia de Livre Comércio; e SACU – União Aduaneira da África Austral (Southern Africa Customs Union).

Claramente, Chile, Peru, Colômbia e México são os países mais ativos em termos de número de acordos preferenciais. Os três membros do Mercosul – Argentina, Brasil e Uruguai – são limitados pela condição que os obriga a negociar preferências comerciais em grupo, o que resulta num número bastante limitado de acordos.

Do ponto de vista da distribuição geográfica dos acordos, o número reduzido dos casos no Mercosul é ilustrativo de que são acordos com parceiros sem grande expressão no total das transações comerciais. Mesmo no caso da Índia, que seria o de maior destaque, é sabido que o número de itens negociados – e, portanto, os valores envolvidos – é excessivamente baixo.

Os outros quatro países, bem mais ativos nesse indicador de proatividade da política comercial externa, têm negociado preferências com os principais parceiros comerciais – envolvendo, em todos os casos, os Estados Unidos e países da Europa Ocidental,

seja a União Europeia, seja a AELC –, embora as listas dos países parceiros indiquem, em cada caso, razoável diversificação geográfica. Em princípio, os dados do quadro 1, considerados em conjunto com os dados da tabela 20, reforçariam a percepção de que é mais provável a preservação de vínculos com as posições das principais economias ocidentais, sendo menos previsível a alternativa de adoção de posições conflitivas com as economias ditas “ocidentais”.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O conjunto de dados apresentados aqui confirma que as maiores economias latino-americanas são caracterizadas por estruturas de demanda influenciadas pela concentração da população em centros urbanos e pelo elevado nível de concentração de renda, em sistemas econômicos relativamente fechados ao comércio internacional e com processos de inserção internacional fortemente dependentes de suas vantagens comparativas em recursos naturais.¹³ A concentração urbana da população e a concentração da renda muito provavelmente estão por trás da composição das importações e ao mesmo tempo da resistência desses países em reduzir, de maneira mais intensa, suas barreiras tarifárias, mesmo com os recursos arrecadados por essa via tendo peso marginal no total da arrecadação.

Nas últimas duas décadas, houve forte aumento das relações comerciais com as economias asiáticas, em detrimento das relações com parceiros tradicionais, de economias de alta renda. Esse conjunto de elementos proporciona uma tela de fundo para se entender boa parte das posições adotadas por esses países em suas relações internacionais. A crescente dependência da importação de produtos de origem desses novos parceiros comerciais, assim como de seus mercados para o escoamento da produção nacional, certamente influenciam a tomada de algumas decisões de política externa.

Na medida em que as indicações, no caso da economia brasileira, de maior dependência das importações de bens de produção ofertadas pelo BRICS também sejam verificadas nas demais economias latino-americanas, isso pode implicar uma influência crescente nos processos produtivos desses países, eventualmente ampliando a perspectiva de convergência em posicionamentos externos.

Uma análise mais ampla, considerando não apenas as transações em mercadorias, mas também a (limitada) disponibilidade de recursos internos sugere um nível de “dependência” em relação a potenciais investidores. Os dados de projetos de investimento

13. O caso mexicano é diferenciado, nesse sentido. Apesar de sua riqueza em recursos naturais, sua proximidade do principal mercado do planeta, as condições contratuais específicas e o formato da estrutura produtiva acrescentam outros componentes ao seu conjunto de vantagens comparativas.

nos últimos anos indicam que permanece a predominância dos capitais originários de investidores tradicionais, das economias de alta renda do “grupo ocidental”.

No mesmo sentido, um levantamento dos países com quem os latino-americanos considerados têm firmado acordos preferenciais de comércio revela que aqueles países mais ativos em número de acordos negociaram sistematicamente preferências aos principais parceiros comerciais e principais investidores, que ainda são essas economias ocidentais de alta renda, mesmo com iniciativas paralelas de diversificação geográfica das contrapartes nesses acordos.

A evidência empírica que relaciona elementos geopolíticos com a intensidade geográfica dos fluxos de comércio é convergente em confirmar que a geopolítica desempenha um papel importante, ao contribuir para aumentar o valor comercializado entre países “próximos” em termos geopolíticos, em detrimento do comércio com os países considerados “distantes” segundo o mesmo critério. A proximidade geopolítica é medida de várias formas, mas frequentemente considera a convergência nos votos na Assembleia Geral das Nações Unidas, a semelhança entre os acordos de preferência firmados ou mesmo a similitude de acordos militares entre países.¹⁴ A influência da geopolítica pode mesmo alterar a configuração do comércio sem modificar, de modo expressivo, o valor transacionado total, caso haja desvio de comércio em favor dos parceiros mais alinhados em termos geopolíticos.

Neste texto, esses resultados da influência geopolítica para fluxos de comércio serviram de base para considerações de caráter especulativo. É suposto que, além da afinidade em termos geopolíticos, o alinhamento da política externa de cada país corresponde também aos interesses internos. Esses interesses se expressam não apenas enquanto reflexos das vantagens comparativas e dos ganhos com o comércio, mas também na demanda por investimento externo para o financiamento de projetos, bem como na seleção de parceiros com os quais são firmados acordos preferenciais, dado que esses acordos só são postos em prática na medida em que reflitam os interesses de grupos da sociedade e sejam formalmente aprovados em diversas instâncias internas.

A leitura conjunta dos indicadores mostrados aqui é sugestiva de que – na medida em que o peso relativo de certas variáveis seja determinante das linhas gerais da política externa – não é muito elevada a probabilidade de que essas economias latino-americanas consideradas venham a adotar, no curto prazo, postura conflitiva em relação aos seus parceiros tradicionais, em que pesem os indicadores de crescente importância

14. Para uma revisão da literatura e apresentação de resultados que confirmam essa hipótese, ver Qiu, Xia e Yetman (2025). Esse trabalho analisa os dados de comércio entre 47 países, considerando 5.000 setores a seis dígitos de classificação.

TEXTO para DISCUSSÃO

do comércio com o Sudeste Asiático e do dinamismo dos investimentos asiáticos na região. O peso das relações comerciais e de investimento com os Estados Unidos e com a União Europeia ainda é predominante nos diversos casos. Além disso, os países mais ativos na conclusão de acordos comerciais não deixaram de contemplar esses parceiros na lista de preferências formalizadas.

A possibilidade de generalização desses resultados para a região em seu conjunto depende de outras variáveis não consideradas aqui, tais como uma eventual criação (hoje pouco provável) de mecanismos de complementaridade produtiva entre as economias da região, que poderia vir a alterar o formato de sua inserção internacional. Da mesma forma, aqui foram consideradas as economias latino-americanas mais destacadas, segundo critérios específicos, e nada foi dito sobre as possíveis reações por parte dos demais treze países da região, nem sobre sua eventual interação com os vizinhos caribenhos. De todo modo, a julgar pelos indicadores apresentados, mecanismos voltados para influenciar a governança global, a exemplo do BRICS e outros, ainda precisariam consolidar um nível mais elevado de atratividade, se o propósito for contar com o apoio das economias da região para a adoção de medidas que não estejam em conformidade com os objetivos das principais economias. Essas inferências são baseadas em indicadores com poucas variações por duas décadas, mas não devem ser entendidas de forma mecanicista.

É possível que as políticas protecionistas adotadas recentemente por parte de alguns países de alta renda estimulem essas economias a procurar diversificar suas relações, intensificando suas transações com novos parceiros. Determinantes conjunturais podem provocar mudanças na composição dos interesses dos agentes econômicos e, portanto, na configuração da política externa de um país. O argumento aqui é que, mantida a configuração atual, as características dessas economias sugerem que a adesão desses sete países a propostas de mudanças muito pronunciadas na governança global que forem de encontro aos interesses dos parceiros de alta renda provavelmente encontrarão alguma resistência na região, em vista dos interesses existentes.

No entanto, nada impede que o empenho de cooptação desses países latino-americanos por parte dos membros do BRICS, por exemplo, em favor de posições alternativas, traduza-se em ações como o aumento pronunciado do comércio bilateral, a proatividade no financiamento de grandes projetos e a negociação de acordos preferenciais, de modo tal que venham a ser alterados os indicadores mostrados aqui. Os números apresentados sugerem que, para angariar o apoio dessas economias a novas formulações, os membros do BRICS precisarão adotar postura mais ativa. Não é claro, até aqui, se essa perspectiva de necessidade de atração de outros países para reforçar as proposições do BRICS tenha sido considerada pelo grupo. Contudo, caso se confirme o grau de ambição dos propósitos do grupo em termos de um novo cenário de

governança global, parece razoável ter em conta a importância de construção de apoio além dos membros do grupo. No caso das maiores economias latino-americanas, os dados atuais sugerem a necessidade de algum empenho adicional.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. **As transformações globais e o comércio exterior**. Rio de Janeiro: Funcex, 2025. 9 p. (Série Negócios Internacionais em Foco, n. 1).

BAUMANN, R. **Globalização, desglobalização e o Brasil**. Brasília, DF: Ipea, jul. 2021. (Texto para Discussão, n. 2668).

BAUMANN, R. **Os acordos comerciais do Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2022. (Nota Técnica Dinte, n. 41).

BAUMANN, R. **A geoeconomia e a estrutura produtiva brasileira**. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3078).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de America Latina 1991**. Santiago, Chile: ONU, 1991. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1209-panorama-social-america-latina-1991>. (Documento informativo).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de America Latina 2000-2001**. Santiago, Chile: ONU, 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/144fc671-d2f3-4c2b-8245-e6a-26bb141e7/content>. (Documento informativo).

HISCOX, M. J. The domestic sources of foreign economic policies. *In*: RAVENHILL, J. (Org.). **Global Political Economy**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Overview of the informal economy in the Americas**. Geneva: ILO, 2025. 6 gráficos. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-01/Americas_Informality%20Regional%20statistical%20profile.pdf.

QIU, H.; XIA, D.; YETMAN, J. **The role of geopolitics in international trade**. [s. l.]: BIS, mar. 2025. (BIS Working Papers, n. 1249).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Lucas Sales Lyra

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO