

AMÉRICA LATINA E A PROBABILIDADE DE INFLUÊNCIA DO BRICS

Renato Baumann

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.

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

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 é uma dimensão não tratada de forma explícita nos documentos do grupo.

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 a 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.

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

SUMEX

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.

Aqui são apresentadas dimensões de análise das condições econômicas dos países considerados, que podem contribuir para a identificação das linhas principais de sua política externa.

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. 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 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 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.

Esses sete países são economias de porte médio, se comparadas com o resto do mundo, e há um claro diferencial entre as dimensões dos países considerados. 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 por parte dos diversos países e, conseqüentemente, sua estratégia de inserção internacional.

Ao se considerar a poupança em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), fica claro que o nível geral de poupança – isto é, a disponibilidade de recursos para o financiamento interno de projetos – não é elevado na região, quando seria de se esperar percentuais mais expressivos, uma vez que se trata de economias em desenvolvimento, com fortes necessidades de investimento.

A população desses países é predominantemente urbana. 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, também, uma região onde o percentual de trabalhadores informais é bastante elevado. Isso significa que há um conjunto grande de indivíduos que pode ser afetado pelo resultado das políticas econômicas em relação ao setor externo, mas que não tem possibilidade de ingerência na definição de tais políticas. Essas pessoas são, sobretudo, habitantes do meio urbano.

Outra característica notória desses países é o elevado grau de concentração da renda. A renda concentrada, estando a maior parte da população em centros urbanos, determina padrões de consumo de produtos com altas elasticidades-preço e renda, influenciando a

propensão a importar, o que impõe algum grau de rigidez sobre os valores importados.

A concentração da pauta exportadora em produtos intensivos em recursos naturais possibilitou que esses países fossem fortemente beneficiados pelas condições favoráveis do mercado internacional no período recente, o que se traduziu em elevações pronunciadas dos preços de suas exportações. Se a composição das exportações desses países tem baixa participação de produtos manufaturados, sua pauta importadora é composta predominantemente por esses produtos.

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 a determinados padrões produtivos, assim como às condições de oferta e de assistência técnica por parte dos países exportadores desses produtos.

O grau de abertura dessas economias é tipicamente inferior ao de países em outras regiões. Sob o viés 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 montante recebido como investimento direto externo corresponde a uma proporção bastante limitada do PIB. Em função do nível baixo de poupança, seria de esperar – sobretudo em vista das carências de recursos para grandes projetos de infraestrutura nesses países – que os valores de entrada de recursos fossem mais expressivos.

Uma característica geral dos países considerados é a notória redução recente dos valores

transacionados com as economias de alta renda. A explicação é encontrada sobretudo nos fluxos comerciais com o novo eixo dinâmico do comércio mundial, as economias do Leste Asiático e da Área do Pacífico.

As relações econômicas bilaterais compreendem ainda os fluxos de recursos e os compromissos assumidos via acordos de preferência comercial.

O que é uma tendência clara de diversificação geográfica quando se consideram os movimentos de mercadorias não se reflete nos fluxos de capital: o investidor mais presente são os Estados Unidos, e a eles se seguem países da Europa Ocidental. Esse conjunto de economias ocidentais é largamente predominante.

Também com base na perspectiva de distribuição geográfica dos acordos comerciais, os países têm negociado preferências com os principais parceiros comerciais, envolvendo, sobretudo, os Estados Unidos e países da Europa Ocidental.

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.

Os indicadores sugerem 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.

SUMEX

Assim, 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.

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 considerados aqui. A indicação, contudo, é de 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.