

Larissa Santos Araujo

**DE QUE FORMA O BRASIL PODE
MAXIMIZAR OS RESULTADOS DO
APROFUNDAMENTO DE SUA INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA?**

Brasília/DF**Março/2018**

LARISSA SANTOS ARAUJO

De que forma o Brasil pode maximizar os resultados do aprofundamento de sua integração econômica?

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública – Gestão Organizacional e Inovação, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Boechat

BRASÍLIA

Resumo

O artigo apresenta uma aplicação da análise SWOT à economia brasileira, que passa por um processo de maior inserção internacional. O objetivo deste estudo é identificar os pontos fortes e fracos da economia brasileira e as oportunidades e ameaças que ela enfrentará no atual cenário internacional, caracterizado pela interdependência complexa, ao promover sua maior integração. A metodologia utilizada foi o estudo de artigos, livros, relatórios e pronunciamentos de autoridades brasileiras, e o diagnóstico da situação por meio da ferramenta de gestão conhecida como análise SWOT, adaptada para a gestão pública. A partir da análise realizada, conclui-se que o momento é propício a maior abertura da economia brasileira e que um aumento da integração da economia nacional trará mais benefícios do que efeitos negativos para a população em geral.

Palavras-chave: *integração econômica, interdependência complexa, análise SWOT*

Desde o fim da 2ª Guerra Mundial, é possível verificar a redução da utilidade marginal do uso da força no cenário internacional e a ascensão de outras formas de poder, como a influência econômico-financeira. O período que se seguiu viu a construção de uma nova ordem mundial alicerçada em uma série de acordos entre as nações ocidentais para a promoção da democracia, a abertura dos mercados e garantia da segurança coletiva.

Essa transformação no equilíbrio de poder no cenário internacional, que ocasionou a substituição do paradigma realista pelo da interdependência complexa, ocorreu de maneira paulatina. A emergência, no período pós-guerra, das instituições de *Bretton Woods*, bem como da Organização das Nações Unidas, em substituição à Liga das Nações, inaugurou um período em que a cooperação assumiu grande relevância, suplantando o uso da força, que ficaria relegado ao uso periférico ou a último recurso.

Apesar da progressiva divisão do mundo em dois blocos, no período da Guerra Fria, é marcante a ausência de confronto real entre os dois lados, sendo o principal motivo para o embate entre os dois polos a disputa por influência. A liderança incontestável dos Estados Unidos do mundo ocidental conduziu à Era do Ouro (1950 a 1973). O poderio econômico assumiu cada vez mais relevância. A internacionalização econômica multiplicou a capacidade produtiva da economia mundial e tornou possível uma divisão internacional do trabalho muito mais elaborada e sofisticada, de forma a impulsionar a produtividade das economias e a aumentar exponencialmente a sensibilidade às decisões político-econômicas tomadas em outros países.

Os tomadores de decisão tinham claro que a catástrofe do entreguerras devia-se, em grande parte, ao colapso do sistema comercial e financeiro global e à conseqüente fragmentação do mundo em economias nacionais potencialmente autárquicas. Por esse motivo, duas prioridades foram estabelecidas pelas democracias ocidentais. A primeira foi alcançar o crescimento econômico e o pleno emprego. A segunda era a criação de uma ordem econômica global estável, que prevenisse o aparecimento do nacionalismo destrutivo dos anos 1930. A nova ordem liberal idealizava um

mundo no qual os governos tivessem a liberdade necessária para buscar os interesses nacionais, mas que o sistema como um todo fosse estável e previsível.

A Era de Ouro que se seguiu foi a era do livre comércio, livres movimentos de capitais e das moedas estáveis, da democracia e da segurança coletiva, constituindo um jogo de soma positiva, no qual todos os países aferiam ganhos. A partir de 1960, a economia passou a ser mais transnacional, formada por um sistema de atividades econômicas para o qual as fronteiras nacionais não representavam a base do esquema operatório. A substituição progressiva do *hard power* pelo *soft power* permitiu a diminuição dos gastos militares durante a *detente* e criou espaço para o investimento desses recursos em outras áreas. Os governos assumiram um compromisso com a seguridade social e com o bem-estar, democratizando o mercado e criando um mercado de consumo em massa.

Toda a abundância da Era de Ouro estava baseada no sistema ouro-dólar, no qual o dólar era fixado ao ouro, e as outras moedas eram convertíveis em dólar. A liquidez do sistema era criada pelos déficits da economia americana. No entanto, esses mesmos déficits, no longo prazo, minavam a confiança no dólar, gerando especulação financeira e ainda mais instabilidade monetária. O sistema ficou insustentável perante o aumento vertiginoso nos gastos americanos com a Guerra do Vietnã, o que levou o governo americano a buscar uma solução.

O que se seguiu foi um desmonte dos princípios da Era de Ouro. A desvalorização do dólar ruiu a paridade que dava base ao sistema. Em conjunto com as crises do petróleo, ela resultou na crise dos anos 1970, que reforçou o efeito contágio dos novos tempos e provocou escassez de capitais, um nível de juros mais alto, queda da taxa de lucro, desemprego e, em última análise, a crise da dívida dos anos 1980. Já a solução encontrada para a crise da dívida foi o neoliberalismo, um conjunto de medidas que se baseava em uma premissa diametralmente oposta àquela que prevaleceu no mundo do pós-guerra: a economia funciona melhor sem a intervenção do Estado.

O Consenso de Washington formulado pelo FMI, pelo Banco Mundial e por economistas do Departamento do Tesouro norte-americano continha

medidas amplamente neoliberais e foi usado como um receituário para promover a estabilização macroeconômica dos países em desenvolvimento com grande volume de dívida externa. O receituário continha liberalização e abertura das economias para o comércio e o capital internacional. No entanto, o resultado obtido foi a recessão e um período de adaptação muito mais longo do que o esperado pelos formuladores do receituário.

A América Latina estava no centro dessa crise. A região que nas últimas décadas do século XX era caracterizada pelo protecionismo e pela resistência ao receituário liberal, no início do novo milênio, decidiu abrir-se para as instituições financeiras internacionais, sem, no entanto, desconsiderar sua experiência com a crise da dívida, com a implementação de regulação financeira mais restritiva. A estratégia era importar as instituições financeiras globais, com sua *expertise*, sem descuidar da rígida regulação financeira.

Durante décadas, o fenômeno da integração financeira avançou com maior velocidade e magnitude entre os países desenvolvidos e, quando forçado aos países em desenvolvimento, como no caso do Consenso de Washington, os resultados não foram exatamente conforme o esperado. Acreditava-se que essa era a principal razão para o desenvolvimento e o equilíbrio das economias avançadas, que sofriam menos com especulação financeira e flutuações econômicas. Com o advento da Crise Financeira de 2008, esses países desenvolvidos viram suas economias ruírem perante a quebra em série de grandes bancos, o que produziu o efeito contágio de todos os países desenvolvidos e ocasionou uma das maiores crises do sistema financeiro internacional e da Europa.

Nesse cenário, os países menos afetados foram os países emergentes, justamente porque suas economias eram mais autárquicas, e seus sistemas financeiros possuíam regras mais rígidas, elementos usados principalmente como instrumento de manutenção de sua soberania. Apesar das consequências catastróficas sobre as economias desenvolvidas, instituições internacionais e economistas renomados continuam a insistir nos benefícios da integração econômico-financeira para o desenvolvimento de uma região ou de um país.

O Brasil foi um desses países nos quais o impacto da Crise de 2008 não foi determinante para início de uma crise econômica nacional. Contribuíram para a não-contaminação do mercado brasileiro a rigidez das regras do sistema financeiro maior do que as internacionais e medidas econômicas tomadas pelo governo da época. O cenário pós-crise foi inclusive favorável à economia brasileira, com o super-ciclo das *commodities* que o país exporta. Já o momento seguinte, no qual houve o arrefecimento da economia chinesa, a consequente redução da demanda por *commodities* e a manutenção do baixo crescimento nos países desenvolvidos, o país viu as instituições financeiras estrangeiras abandonarem não só o Brasil, mas toda a América Latina, a redução dos investimentos estrangeiros, bem como do PIB do país, que viveu a pior crise econômica de sua história.

Atualmente, em um cenário em que a economia começa a mostrar sinais de recuperação, após dois anos seguidos de resultados negativos do Produto Interno Bruto (PIB), é clara a movimentação do país em direção à maior integração de sua economia, como uma forma de melhorar o ambiente interno de negócios, de tornar-se mais atrativo ao capital estrangeiro, de melhorar sua inserção internacional, bem como de aumentar sua produtividade. Por isso, faz-se mister a investigação das oportunidades e das ameaças de uma maior integração financeira, bem como dos pontos fortes e fracos da economia brasileira para elaboração de estratégia de aprofundamento da integração da economia brasileira.

O presente artigo faz uso da ferramenta de gestão criada pelo Instituto de Pesquisa da Universidade de Stanford, chamada Matriz SWOT, de maneira adaptada, para detectar as oportunidades e ameaças relacionadas à globalização econômico-financeira, bem como para identificar as forças e as fraquezas da economia brasileira frente a esse processo.

A análise SWOT envolve a coleta de informações sobre fatores internos e externos que têm ou poderão ter impacto em uma organização. SWOT é um acrônimo, em inglês, que se refere a *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças), no qual as forças seriam os fatores que dão vantagem à empresa sobre suas concorrentes, as fraquezas, os fatores que podem ser prejudiciais se usados contra a empresa por suas

concorrentes, as oportunidades, as situações favoráveis que podem trazer vantagem competitiva e as ameaças, as situações não favoráveis que podem afetar negativamente o negócio.

Essa forma de análise é amplamente utilizada devido a sua simplicidade e sua capacidade de concentrar-se sobre questões fundamentais que afetam uma organização. Entre outros benefícios, a análise SWOT também auxilia a identificação de objetivos futuros e o início de uma análise mais profunda. Apesar desses benefícios, a ferramenta muitas vezes é criticada por gestores e acadêmicos por estabelecer uma lista muito extensa de fatores, sem uma priorização entre eles, e por não possuir um método que diferencie os fatores, os quais frequentemente correspondem a opiniões e não a fatos.

Com base em seus benefícios, a ferramenta tem sido usada desde a década de 1990, por formuladores de políticas públicas de maneira adaptada, uma vez que os fatores que influenciam a tomada de decisão em Estados são muito mais numerosos e muito menos controláveis do que aqueles que agem sobre as empresas. Como a ferramenta confere clareza à análise tanto dos fatores internos da organização quanto do ambiente em que ela está inserida, é capaz de auxiliar na gestão estratégica, abrindo espaço a inovação dos serviços públicos.

Os indicadores usados para compor os fatores internos (forças e fraquezas) da economia brasileira foram coletados em artigos acadêmicos, em textos do FMI, bem como em relatórios do próprio governo brasileiro. Já a montagem do cenário da globalização econômico-financeira teve como principal alicerce a teoria da interdependência complexa de Robert O. Keohane e Joseph Nye (1977), pois baseia-se na ideia de que a atuação dos atores internacionais produz efeitos recíprocos. Também contribuíram para a formação dos cenários obras de teóricos econômicos como Miles Kahler (1995), Richard J. Herring e Robert E. Litan (1995) e Berry Eichengreen (1994), bem como artigos publicados em revistas científicas de autores reconhecidos internacionalmente como Maurice Obstfeld (2012), Lane e Milesi-Ferreti (2017), Eyraud, Singh e Sutton (2017), Mosley (2017) e diversos outros.

O artigo foi elaborado com base em uma ideia principal inspirada em Kahler (1995) de que o aprofundamento progressivo da interdependência econômica entre os entes estatais contribuiu para o aumento significativo no padrão de vida de grande parte dos países. A contínua integração econômica internacional, sob a égide da ordem liberal, parece levar ao aumento da produtividade e conceder benefícios adicionais. No entanto, maior integração resulta em maior sensibilidade das economias nacionais aos efeitos de ações de terceiros, conforme pode ser observado nas sucessivas crises econômicas das últimas décadas, indicando que, embora seja inevitável para o desenvolvimento econômico, se essa integração for mal gerenciada, pode gerar resultados contrários aos pretendidos.

De fato, conforme explicam Keohane e Nye (2012) por meio da sua teoria da interdependência complexa, o novo padrão de relacionamento entre os Estados, que surge após a 2ª Guerra Mundial e chega ao seu ápice no século XXI, pressupõe a cooperação entre os atores do sistema. Para lidar com esse movimento involuntário advindo da maior integração das cadeias globais, do avanço das telecomunicações, do aumento das transações financeiras, do maior volume de comércio, do crescimento do número e do tamanho das empresas multinacionais, da maior influência cultural e da maior permeabilidade das fronteiras, países de menor relevância precisam agir de maneira coordenada, se quiserem maximizar seus ganhos.

A interdependência complexa emerge como um paradigma oposto ao realismo. Enquanto o tipo ideal dos realistas é representado por um mundo simples e objetivo, o da interdependência complexa apresenta realidade multifacetada. O mundo realista é baseado no dilema de segurança e caracterizado por Estados como unidades coerentes e atores dominantes, pela força como instrumento de política factível e efetivo, e pela hierarquia entre os temas da política internacional, que são dominados por questões militares. A estabilidade do sistema internacional realista depende completamente do bom funcionamento do equilíbrio de poder, a segurança é o principal objetivo e os entes transnacionais não são reconhecidos como atores do sistema ou simplesmente não são importantes para esse equilíbrio de poder.

Já o mundo analisado sob a perspectiva da interdependência complexa é mais adaptado às relações que emergiram na segunda metade do século XX. Ele é marcado pela geração de externalidades, tanto positivas quanto negativas, e pode ser traduzido em três premissas principais: a sociedade é conectada por múltiplos canais, os quais estabelecem relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais; a agenda é multitemática e não possui uma consistente hierarquia entre os assuntos; e o uso da força militar não é um recurso viável entre governos de uma mesma região quando, ou nos temas, em que prevalece a interdependência.

O reconhecimento de múltiplos atores pelo paradigma da interdependência complexa acontece devido à atuação desses entes transacionais como meios de transmissão das políticas domésticas dos países, tornando os Estados mais sensíveis às decisões autônomas de cada governo. Esse fenômeno é potencializado pelo avanço das telecomunicações e pelo aumento do número de organizações internacionais, que permitem uma maior permeabilidade entre as políticas doméstica e internacional, aumentando a quantidade de questões relevantes para a política externa de um país.

Com o aumento das externalidades, as relações exteriores dos países tornaram-se mais complexas e diversas. O que antes era vista como uma política totalmente doméstica, atualmente, pode causar grande impacto nos países de uma região e, por isso, merece espaço na agenda de organizações internacionais e nas políticas externas nacionais. Uma agenda constituída por diversos temas demanda mais energia dos governos, pois os temas provavelmente afetarão e provocarão reações dos variados grupos de pressão nacionais, ainda que não comprometam a política externa do país, como um todo.

Apesar de compreender que, entre os variados temas da agenda, os assuntos militares mereçam local de destaque, considerando que o principal objetivo dos Estados é a sobrevivência, na nova ordem mundial, sobretudo entre os países industrializados, o medo de ataques ao seu território por outros países foi muito reduzido, e a possibilidade de agressão entre esse grupo de países é virtualmente inexistente. Dessa forma, o uso da força como solução de problemas entre grande parte dos países do sistema internacional tornou-se um

instrumento irrelevante. Também é notável que o uso da força para atingir objetivos relacionados a outros temas da agenda, como questões econômicas ou ambientais, é totalmente inócuo.

Essas três características da interdependência complexa dão origem a um processo político distinto, que traduz recursos de poder em poder como controle de resultados. Os objetivos estatais variam de acordo com o tema, assim como a distribuição de poder e o processo político. Como a força militar é menos valorizada, as potências militares terão maior dificuldade de exercer sua dominância e controlar os resultados, dando maior chance aos países com capacidade de influência em outros temas. Com base nessas premissas, os países mais hábeis na manutenção da coerência de sua política externa estarão mais aptos a manipular as assimetrias da interdependência do que aqueles mais fragmentados que aparentam ter mais recursos em determinada área.

Em um contexto internacional de interdependência complexa, o Estado que conhece melhor e sabe usar estrategicamente seus recursos de poder tende a ser mais exitoso no controle dos resultados e no alcance dos seus interesses do que aqueles que apenas dispõem de recursos de poder. Isso acontece devido à vantagem comparativa que os países com menor poderio militar adquirem quando conseguem agir de maneira estratégica na vinculação dos temas de seu interesse e na formação de agenda, principalmente usando as arenas constituídas pelas organizações internacionais, que têm sua função alavancada no mundo da interdependência complexa.

O Brasil, como país emergente, pode beneficiar-se dessa vantagem comparativa, se agir de maneira estratégica, identificando claramente seus interesses em cada tema internacional e influenciando atores e fluxos internacionais para a politização dos temas de seu interesse. Isso pode ser feito por meio das organizações internacionais, que têm seu papel alavancado nesse cenário. Além de ser em suas arenas que a agenda internacional é formada, elas funcionam como catalisadores de coalizões e disseminadora das melhores práticas.

As externalidades produzidas em um cenário de interdependência complexa também podem servir ao Brasil como forma de assimilação de

conhecimento tecnológico e aumento da produtividade de sua economia. Uma economia mais aberta às influências internacionais permite a entrada de capital novo, que traz consigo a fronteira do conhecimento. A absorção de novas tecnologias pressiona antigos grupos de opinião e velhos arranjos institucionais, levando à convergência dos níveis de produtividade entre economias em contato direto.

Colher mais benefícios de uma maior integração econômico-financeira parece ser o objetivo da atual gestão brasileira. Essa tendência pode ser observada ao serem examinados discursos de autoridades e textos institucionais, como o Relatório de Conjuntura produzido pela Presidência da República. Entre gestores públicos, há quase um consenso quanto à necessidade de integrar mais a economia brasileira para que haja aumento da produtividade e do bem-estar da sociedade. Realmente, ao ser comparado com outros países emergentes ou mesmo com outros países latino-americanos, o Brasil aparece como uma economia altamente fechada, e sua produtividade, abaixo da de seus pares (Fórum Econômico Mundial, 2016).

É comum que países busquem conservar o controle sobre os fatores que condicionam seu desempenho e encarar negativamente as incertezas geradas pela interdependência complexa. Com a intenção de conter o contágio de sua economia por efeitos negativos gerados por outros países, impõem restrições fronteiriças a empresas estrangeiras das mais diversas naturezas, para dificultar o acesso ao mercado interno. Entretanto, conforme explicado por Harry e Litan (1995), essas barreiras criam distorções na economia doméstica, reduzindo a eficiência econômica e o crescimento.

Esse é o ponto onde se encontra a economia brasileira atualmente. Excesso de barreiras tarifárias, regime fiscal complexo, alta concentração bancária, mercado de trabalho mal regulado e infraestrutura deficiente contribuem para manter a economia brasileira mais isolada do que o necessário para que opere em seu ponto ótimo. Apesar de certo nível de integração, o Brasil precisa abrir-se mais se quiser maximizar seus ganhos. A adesão a instituições internacionais pode ser uma maneira acertada de realizar essa abertura.

Em uma tentativa de reunir de forma sintética os diversos fatores, tanto internos quanto externos, que influenciam essa movimentação internacional do Brasil, sem a pretensão de fazer uma lista taxativa, foram elencadas as diversas forças e fraquezas, bem como as oportunidades e ameaças do cenário atual.

A própria prevalência da interdependência complexa representa uma oportunidade para o Brasil. Se, por um lado, ela deixa o país mais vulnerável às externalidades do sistema, por outro, ela permite que o país se posicione de melhor forma para a defesa de seus interesses, mesmo não sendo uma potência militar. A redução relativa da importância do poderio militar e o domínio dos temas econômicos na agenda internacional permitem ao Brasil assumir um local de protagonismo no atual cenário. No entanto, o Brasil permanece no grupo dos países que possuem recursos de poder, mas não conseguem traduzir sua força em controle no sistema internacional. Embora seja a 9ª economia do mundo, com um PIB de US\$ 1,8 trilhão (Fórum Econômico Mundial), o país ainda não exerce influência internacional compatível o seu tamanho.

Outra oportunidade que se abre ao Brasil pela prevalência da interdependência complexa é a possibilidade de participar da formação da agenda e formar coalizões importantes, por meio da participação em organizações internacionais. O Brasil já é membro da maioria das principais organizações internacionais, porém permaneceu à parte de algumas delas por questões ideológicas. Estar fora de instituições internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE ou o Clube de Paris é extremamente prejudicial para a política externa brasileira, pois perde-se espaço de defesa dos interesses nacionais, e o país se torna um mero cumpridor das decisões tomadas nesses foros.

Além de serem formadoras de decisões que, muitas vezes, vêm a se tornar costumes internacionais, tornando-se vinculantes para todos os países, organizações internacionais são responsáveis por disseminar as melhores práticas em políticas públicas e reduzir as assimetrias de informação. São poucos os foros em que o Brasil tem a possibilidade de trocar informações técnicas com tantas economias avançadas em igualdade de *status*. Essas informações servem como insumo para a formação das políticas públicas e para

a gestão brasileiras, bem como melhoram a interação entre os países, facilitando o relacionamento entre eles e a formação de coalizões, inclusive, para outras agendas.

O Brasil é a principal economia de sua região com uma capacidade muito maior de influenciar as economias vizinhas do que de sofrer com as externalidades geradas por elas. Segundo Valdés (2017), o peso relativo do Brasil na América do Sul é mais significativo do que os pesos combinados da Alemanha, da França e da Itália na Europa. Assim sendo, uma vez que o Brasil decida pela maior integração da região, ao demonstrar sua boa vontade em reduzir suas tarifas de importação para o fortalecimento da cadeia produtiva da América do Sul, os outros países acompanharão a sua decisão. Apesar de ter uma história de sucesso fundamentada no crescimento com base no mercado interno, os ganhos tendem a ser exponenciais se o crescimento for compartilhado com a região em que está inserido, devido às externalidades positivas e às sinergias que a integração tende a criar. No entanto, se os países da região decidirem integrar-se comercial e financeiramente sem incluir o Brasil, conforme já vem acontecendo por meio da Aliança do Pacífico, o país tende a perder muito.

O país deveria aproveitar-se do bom momento da economia internacional e da retomada da economia nacional para promover as reformas das quais necessita, a fim de maximizar a oportunidade de crescimento. Meirelles (2017) afirma que esta é a primeira vez, desde 2011, que a previsão de crescimento é revisada positivamente tanto para economias avançadas quanto para as em desenvolvimento, no período entre as duas reuniões anuais do FMI. Ademais, nos últimos anos, a liquidez do mercado global tem concedido maior liberdade aos formuladores de política (Mosley, 2017). Nesse cenário, ainda que o mercado discorde da reforma tributária ou comercial que reduza momentaneamente a arrecadação do governo, o influxo de investimentos e de capital tende a não se alterar muito.

Atualmente, a principal ameaça à maior integração da economia brasileira são as incertezas geradas pelas reações negativas à globalização, que vêm ocorrendo em diversos países. Essas reações têm surgido como um reflexo da

preocupação generalizada com impactos negativos sobre o padrão de vida da população, supostamente causados pela globalização. Conforme análise do Fórum Econômico Mundial (2017), novas formas de protecionismo estão emergindo com o aumento do uso de leis, regulamentos, padrões, controles de fronteira e outras formas de proteção não-tarifárias. As eleições em economias avançadas, notadamente Estados Unidos e Reino Unido, de governantes com retórica nacionalista protecionista é um indicativo dessa tendência mundial. Contudo, em um cenário de interdependência complexa, a política isolacionista é ilusão, uma vez que as externalidades geradas pela ação de outros países continuarão produzindo impacto no ambiente doméstico, assim como as decisões de política interna continuarão a ter efeitos transnacionais. Ademais, já é sabido há séculos que o bem-estar de economias que comercializam mais é maior do que o de economias em virtual autarquia.

Outra ameaça a ser enfrentada pelo Brasil, no seu processo de maior inserção internacional, é a opinião pública nacional, que é fortemente influenciada por interesses privados, ao invés de visar ao bem público geral. A Presidência da República (2017b) identifica que muitas vezes o que é definido como interesse público nacional é, na verdade, o interesse de grupos de pressão que buscam influenciar as decisões políticas de maneira a receber privilégios. Como os benefícios de subsídios, desonerações e transferências são concentrados em certos grupos e empresas, mas os custos são distribuídos por toda a sociedade, há poucos incentivos para a correção das distorções, produzindo efeitos negativos para toda a economia. Apesar de grande número de estudos afirmar que a integração econômica é, no geral benéfica, a retórica protecionista é muito forte no Brasil.

Valdés (2017) afirma que existem evidências robustas de que a integração do comércio global e regional estimulou o crescimento e não piorou a distribuição de renda nos países que decidiram abrir sua economia. De acordo com a Presidência da República (2017b), um estudo feito com 151 países, entre 1937 e 2011, demonstrou que a renda dos 40% mais pobres melhorou de forma proporcional ao crescimento da economia. O mecanismo de transmissão seria a redução das taxas de desemprego, uma vez que o desemprego é maior entre os mais pobres. No entanto, ainda assim não é incomum a resistência da opinião

pública à maior abertura da economia brasileira sob o argumento que ela terá efeitos negativos nas empresas brasileiras e provocará desemprego.

Um recente estudo da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) mostrou que somente cinco de cinquenta e sete setores da economia brasileira teriam retração se fosse extinta a lista de exceções à Tarifa Externa Comum – TEC do Mercado Comum do Sul – Mercosul e eliminadas as tarifas para a importação de bens de informática e tecnologia e bens de capital, com uma sucessiva expansão da economia nacional como um todo (Presidência da República, 2017b). Nota-se que, com a extinção unilateral de barreiras ao comércio, mesmo sem contrapartida dos parceiros comerciais, o Brasil teria benefícios na maior abertura de sua economia.

Quando às forças da economia brasileira, conforme Meirelles (2017), estão refletidas no momento positivo da economia brasileira, que começa a mostrar sinais de recuperação após a mais grave crise de sua história. O Ministro ressalta a redução progressiva do endividamento das famílias e das empresas, permitindo uma recuperação equilibrada. O emprego e a renda real começam a crescer, combinados com inflação abaixo da meta. Os indicadores positivos são resultado da política econômica em curso e do conjunto de reformas que o governo vem promovendo. Entre elas a reforma nas leis trabalhistas, as novas regras que limitam o gasto público, as ações para estimular o investimento, a melhoria da governança nas empresas públicas, a mudança na legislação de concessões de serviços públicos, a nova regulação que resultará na convergência da taxa de juros do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) com a taxa de mercado ao longo do tempo.

Quanto à posição externa do Brasil, as forças estariam principalmente na conjunção entre a taxa de câmbio flutuante e o nível de reservas internacionais, que tem funcionado como uma barreira para os choques externos. O déficit em transações correntes vem sendo reduzido nos últimos dois anos, e o investimento externo direto cresceu como percentual do PIB. O sistema financeiro brasileiro continua sólido e capitalizado. Com base no aumento da confiança do mercado na política macroeconômica, o prêmio de risco apresentou queda, reduzindo o risco soberano, que se encontra em seu nível mais baixo nos

últimos anos, próximo ao nível do risco das economias que possuem grau de investimento.

O FMI (2016) também aponta essas mesmas forças na economia brasileira. O Fundo acredita que as medidas anunciadas para enfrentar o desequilíbrio fiscal e a rigidez no orçamento ajudam a restaurar a credibilidade da política econômica e a confiança do mercado, com efeitos positivos no investimento e no crescimento, resultando na redução da inflação e na queda da taxa de juros. A análise do FMI (2016) inclui entre os fatores positivos da economia brasileira o realinhamento dos preços regulados, cujo impacto inicial foi uma redução do crescimento, mas que contribuiu positivamente para a redução da inflação em um segundo momento.

No setor externo da economia, as forças identificadas pelo FMI (2016) também são semelhantes às apontadas por Meirelles (2017). O nível de reservas internacionais acima do considerado satisfatório pelo Fundo, em conjunto com a política cambial do Banco Central concentrada em conter apenas a volatilidade excessiva de curto prazo, protegem a economia brasileira de ataques especulativos. O sistema bancário continua sólido com o nível de capital acima dos mínimos necessários, e o financiamento externo dos bancos além de ser baixo, está protegido contra o risco cambial.

Já o Fórum Econômico Mundial (2017) acrescenta às forças do Brasil aqui elencadas as melhorias ocorridas recentemente nas instituições brasileiras, refletindo os efeitos das investigações que levaram à maior transparência e à percepção do sucesso dos processos levados a cabo para coibir a corrupção, em consonância com os limites da Constituição brasileira. Também foram apontados como pontos positivos a política macroeconômica que conseguiu reduzir a inflação e controlar os déficits do governo. A novidade apresentada no relatório é a melhoria da eficiência do mercado de bens e o progresso brasileiro no pilar da inovação, com a recuperação de vários dos indicadores, demonstrando maior capacidade de inovação, maior colaboração entre academia e negócios, melhoria da qualidade das pesquisas e engenheiros e cientistas mais bem formados.

As melhorias identificadas pela análise do Fórum Econômico Mundial (2017) demonstram que o governo vem agindo no intuito de mitigar suas fraquezas, uma vez que a eficiência do mercado e a inovação são indicadores cruciais para produtividade, que foi apontada como a maior fraqueza da economia brasileira, acompanhada da sua pouca integração aos mercados globais. Essas duas fraquezas se retroalimentam, de maneira que o isolamento da economia diminui sua competitividade e, conseqüentemente, sua produtividade. Por ser menos produtivo e competitivo, o país evita a abertura de sua economia com medo dos possíveis danos a serem causados às empresas nacionais perante a competição internacional sem proteções.

As fontes consultadas foram unânimes em apontar que o Brasil precisa promover mudanças em sua política comercial. Conforme relatório da própria Presidência da República (2017a), entre as doze maiores economias mundiais, dez também estão entre as doze maiores exportadoras, sendo o Brasil uma das duas exceções. O Brasil está em 26º lugar na classificação dos maiores exportadores, atrás da Malásia (24º) e da Polônia (25º). O comércio é um elemento central no desenvolvimento econômico, por aumentar a competição, a competitividade e a produtividade de uma economia. Ele permite a redução dos custos das empresas e, ao aumentar sua produtividade, tudo o mais constante, tende a aumentar salários e reduzir preços (Presidência da República, 2017b).

Países que impõem tarifas altas de importação participam menos do comércio internacional, tanto importando quanto exportando. Com a política comercial marcada por altas tarifas médias de importação, o Brasil permanece apartado das principais cadeias produtivas globais, fato refletido diretamente na produtividade da economia, que aloca seus recursos de maneira ineficiente. A análise do FMI (2016) ressalta a importância de reformas na política comercial para aumentar a competitividade e a eficiência da economia brasileira.

O Fórum Econômico Mundial (2016) também identifica que o mercado brasileiro é fechado e caracterizado por altas tarifas de importação, seja para produtos agrícolas ou industrializados, com um pequeno percentual de produtos (31%) sendo isento de impostos. Por sua vez, o Brasil também enfrenta tarifas de exportação relativamente altas, sem acesso preferencial a mercados

relevantes. O Fórum aponta ainda questões operacionais que prejudicam a maior integração do Brasil ao comércio internacional, sendo a mais negativa a previsibilidade de tempo dos procedimentos de importação. Nesse quesito, o Brasil aparece qualificado como o penúltimo colocado entre 136 países, à frente apenas da Venezuela.

A priorização do Brasil do sistema multilateral de comércio, representado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), também se constitui como uma fraqueza no atual cenário. O mundo inteiro tem se beneficiado de acordos de livre comércio bilaterais ou multilaterais, com a redução significativa de tarifas, zerando-as em muitas ocasiões. Conforme a Presidência da República (2017a), enquanto o Mercosul mantém acordos de livre comércio com Israel, Palestina e Egito, o Chile tem mais de vinte acordos semelhantes, inclusive com União Europeia, Estados Unidos, Austrália e Canadá. Mesmo dentro do Mercosul, há listas setoriais e nacionais de exceção à TEC, as quais o bloco tem uma incapacidade crônica de eliminar. Historicamente, a dificuldade de reduzir as tarifas praticadas no bloco é imposta pelo próprio Brasil, em conjunto com a Argentina, sendo o Uruguai e o Paraguai mais favoráveis à liberalização (Presidência da República, 2017b).

Outra fraqueza apontada pelas fontes foi a necessidade de uma reforma tributária no país. Enquanto o FMI (2016) diz que a reforma é necessária para o crescimento de longo prazo, o Fórum Econômico Mundial (2016) coloca a questão da tributação brasileira como o fator mais problemático para fazer negócios no Brasil. Conforme relatório da Presidência da República (2017b), as barreiras burocráticas ao investimento produtivo são maiores no Brasil do que em 75% dos países latino-americanos. Uma reforma tributária deveria incluir, além do estabelecimento de um imposto único sobre o valor agregado e de regime progressivo, a eliminação dos regimes extraordinários de desoneração e a redução na concessão de créditos direcionados, que aumentam a incerteza e reduzem a eficiência da economia.

A concessão de créditos direcionados foi um instrumento bastante usado no passado recente como forma de incentivar o investimento produtivo, uma vez que as taxas de juros no Brasil são muito altas. Essa é mais uma fraqueza do

país. As altas taxas de juros brasileiras são um problema estrutural e consequência principalmente da questão fiscal e da concentração bancária. O Banco Mundial (2016), por meio do Diagnóstico Sistemático do País, identificou a segmentação no mercado financeiro, a ausência de crédito de longo prazo e a alta taxa de juros como alguns dos principais desafios do Brasil. Enquanto a concentração bancária reduz a competitividade entre os bancos, permitindo lucros cada vez maiores baseados na reserva de mercado, o déficit público desenvolve uma relação de reforço recíproco com a taxa de juros. Quanto maior o déficit, maior a necessidade de financiamento, maior a dívida pública, maior o risco da economia, mais altos são os juros, maior o serviço da dívida e maior o déficit.

Ao analisar as oportunidades e ameaças, bem como as forças e as fraquezas da economia brasileira, verifica-se que o momento é favorável à maior integração regional e global, apesar das necessidades de ajustes no plano interno. Com a economia mais equilibrada e a aparente solidez das instituições democráticas, o Brasil parece estar preparado para aprofundar suas conexões econômico-financeiras não só com as economias mais avançadas, mas, principalmente, com as latino-americanas.

Com o fim do grande ciclo das *commodities*, o crescimento autárquico, alternativa normalmente escolhida pelo Brasil e por outros países da América-Latina, deixa de ser a melhor opção. A necessidade de atração de novos investimentos e de aprofundamento dos sistemas financeiros latino-americanos reforçam a escolha pela integração. Ademais, os países poderiam aproveitar o momento político propício, uma vez que a região ainda não foi afetada pela atual onda protecionista. Por meio da integração das economias do Cone Sul, a região poderá fazer uso das sinergias entre as economias além de criar a escala de que o sistema financeiro precisa. Também seria benéfico para a formação de uma cadeia regional de produção, o que contribuiria para o aumento exponencial do comércio intra e inter-regional.

Observou-se que a maior fraqueza da economia brasileira é sua produtividade, que está abaixo da de seus pares sul americanos. O Brasil deveria aproveitar o momento propício e promover mudanças no plano interno,

como a realização da mencionada reforma tributária, além da redução de barreiras comerciais, tarifárias ou não, de maneira a aumentar a competição interna, para que as empresas brasileiras possam adquirir maior competitividade. A entrada de nova concorrência traria a modernização das tecnologias brasileiras, por meio do contato com a fronteira do conhecimento. No plano regional, a relação seria de troca, pois os países da região também se beneficiariam nos setores em que as empresas brasileiras fossem mais eficientes.

No entanto, foi possível verificar que as maiores ameaças à maior integração da economia brasileira não estão relacionadas a dados objetivos ou a barreiras conceituais, mas, sim, ao discurso protecionista nacionalista baseado no populismo reacionário, tanto da opinião pública interna quanto de parte da opinião pública internacional. Esses discursos são anacrônicos em um mundo dominado pelo paradigma da interdependência complexa, pois remontam ao ideário realista de Estados como unidades indivisíveis e preservação da soberania a qualquer custo. O maior problema relacionado a esse discurso é que ele defende veladamente interesses privados, em detrimento do bem público, e é maior fator limitador avanço da integração.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVITZ, M. **Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind.** *Journal of Economic History*, Vol. 4, No. 2, The Tasks of Economic History, pp 385-406, 1986.

EICHENGREEN, B. **International Monetary Arrangements for the 21st Century.** 1. ed. Washington: The Brookings Institution Press, 1994.

EYRAUD, L.; SINGH, D; SUTTON, B. **Benefits of Global and Regional Financial Integration in Latin America.** IMF Working Paper No. 17/1, 2017

FINE, G. L. **The SWOT Analysis.** 1. Ed.: Kick It, LLC, 2011.

GILPIN, R. **The political economy of international relations.** New Jersey: Princeton University Press, 1987.

HERRING, R. J.; LITAN, R. E. **Financial Regulation in the Global Economy**. 1 ed. Washington: The Brookings Institution Press, 1995.

HOBBSAWN, E. **A Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Schwarcz LTDA, 1999.

International Monetary Fund (IMF). **Reaping the Benefits of Financial Globalization**. IMF Policy Paper, Washington, 2008.

International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept. **Brazil: 2017 Article IV Consultation – Country Report n. 17/215**. IMF, 2017

KAHLER, M. **International Institutions and the Political Economy of Integration**. 1 ed. Washington: The Brookings Institution Press, 1995.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4. ed. Boston: Longman, 2012.

LANE, P. R.; MILESI-FERRETI, G. M. **International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis**. IMF Working Paper No. 17/115, 2017.

MEIRELLES, H. IMFC Statement by Henrique de Campos Meirelles Minister of Finance Brazil. In: Thirty-Sixth Meeting of the International Monetary and Financial Committee; 2017, Washington.

MOSLEY, L. Still Afraid of Footloose Finance? Exit and Voice in Contemporary Globalization. In: Challenges to the Contemporary World Order Workshop; 2017, Filzbach.

OBSTFELD, M. **Financial Flows, Financial Crises, and Global Imbalances**. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 31, pp 469-80, 2012.

Relatório de Conjuntura nº 1. Brasil um país em busca de uma grande estratégia. Brasília; Presidência da República. Maio, 2017

Relatório de Conjuntura nº 2. Uma agenda de produtividade: o desenvolvimento como interesse público. Brasília: Presidência da República. Novembro, 2017

VALDÉS, R. Integration in Latin America: Time to take firmer steps. Dialogo a Fondo, Nov.2017. Disponível em: <

<http://www.imf.org/external/np/blog/dialogo/112917.pdf>> Acesso em 28 de janeiro de 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. **THE GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX 2017-2018 EDITION**. Ed.: World Economic Forum, 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **THE GLOBAL ENABLING TRADE REPORT 2016**. Ed.: World Economic Forum and The Global Alliance for Trade Facilitation, 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. The world's 10 biggest economies in 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>> Acesso em 28 de janeiro de 2018.