

A nova face da globalização: implicações para o Brasil

POR **CARLOS A. PRIMO BRAGA**

Existem momentos na história da economia mundial que marcam o limiar de uma nova era. O ano de 2016, por exemplo, provavelmente será lembrado como o momento em que a “onda” populista, que vinha ganhando força ao redor do mundo, paralelamente aos efeitos da crise financeira global, impactou de forma significativa os sistemas políticos dos EUA e da Europa. O referendo britânico, que levou à decisão da saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), e a eleição de Donald Trump nos EUA foram os eventos mais marcantes nesse contexto. Desde então, uma série de decisões de política comercial nos EUA e dificuldades nas negociações

do *Brexit* sugerem que o processo de globalização econômica enfrentará novos desafios.

Este artigo explora as implicações dessa nova fase da globalização para o Brasil. Em que medida esses desafios exigem uma estratégia de política comercial diferente? Quais as consequências para as empresas brasileiras e multinacionais que operam no país? A mensagem básica é que uma política de liberalização comercial permanece como prioridade, mas deve ser complementada por políticas de investimento em infraestrutura, tecnologia e recursos humanos, que preparem o país e suas empresas para melhor enfrentar esses desafios.

GLOBALIZAÇÃO: PERDA DE DINAMISMO? A globalização pode ser definida como uma crescente interdependência de economias ao redor do globo, alavancada pelo comércio internacional, imigração e fluxos de capital e de conhecimento entre geografias/nações. Para alguns analistas, o progresso tecnológico – que favorece o comércio internacional e fluxos de pessoas, capital e conhecimento – torna essa interdependência crescente um fenômeno inexorável. Para outros, o futuro da globalização permanece como um tema central da discussão socioeconômica, em virtude das suas implicações para a distribuição de renda e o poder econômico em nível internacional.

Vivemos hoje um período de dúvidas sobre a continuidade do processo de globalização. Em parte, ele pode ser explicado como um fenômeno conjuntural, associado aos efeitos da crise financeira global, que teve suas origens nos EUA, em 2007-2008. Sabemos que essas crises têm efeitos colaterais significativos, que tipicamente incluem o aumento da popularidade de políticos com mensagens populistas, a adoção de novas medidas regulamentadoras para o setor financeiro e políticas protecionistas.

O comércio internacional de mercadorias – um dos indicadores tradicionais do processo de globalização – tem apresentado um desempenho anêmico nos últimos anos. Em 2016, o volume de comércio de mercadorias cresceu apenas 1,3%, desempenho inferior ao crescimento do PIB mundial (2,3% para o PIB, a taxas de câmbio de mercado). O declínio da demanda agregada global, a redução temporária das linhas de crédito para o comércio internacional e o aumento da incerteza econômica (impactando decisões de investimento) certamente influenciaram esse desempenho. É bem verdade que o comércio internacional voltou a crescer em ritmo acima do PIB mundial, em 2017, mas a recuperação permanece tímida, e a elasticidade do comércio em relação ao PIB mundial ainda está bem abaixo dos valores observados nas décadas passadas.

Fatores estruturais também estão contribuindo para a desaceleração do comércio: a consolidação de cadeias produtivas como estratégia para diminuir riscos geopolíticos e de acidentes ambientais; o desenvolvimento da China e o seu impacto no conteúdo doméstico das exportações chinesas; o crescimento do setor de serviços na economia mundial. Além disso, o processo de fragmentação

produtiva (associado à expansão de cadeias globais de produção) parece ter atingido os seus limites.

É importante reconhecer o papel do aumento do protecionismo comercial ao redor do mundo. Nos primeiros momentos da crise, essa foi uma das grandes preocupações dos responsáveis pela política econômica nos países do G20. Em contraste com a experiência desastrosa da Grande Depressão, as economias do G20 não adotaram políticas protecionistas convencionais, em larga escala, no período pós-2008. Em tese, as disciplinas da Organização Mundial de Comércio (OMC) teriam ajudado a controlar a tentação. Mas, uma análise mais detalhada das políticas do G20 indica que vêm sendo adotadas medidas discriminatórias de “nova geração” (por exemplo, regras de conteúdo nacional, financiamento subsidiado para empresas domésticas, etc.). Embora nem sempre identificadas como políticas protecionistas, essas medidas têm contribuído para a desaceleração do comércio.

Observa-se ainda uma ameaça sistêmica, associada à erosão das regras do jogo do comércio internacional. A OMC enfrenta uma situação inusitada com a crise alimentada por ações dos EUA, país que foi o principal arquiteto do sistema multilateral de comércio no período pós-Segunda Guerra Mundial. A relevância da OMC como plataforma para liberalização comercial está sendo colocada em questão.

A desaceleração do processo de globalização tem implicações significativas para a economia mundial, embora talvez seja um fenômeno temporário. Ainda que a expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais venha ocorrendo de forma moderada nos últimos anos, outros parâmetros do processo de globalização continuam demonstrando grande dinamismo. De acordo com Greenberg, Hirt e Smit (2017), os fluxos de dados, por exemplo, vêm crescendo em todo o mundo, a taxas 50 vezes maiores do que as observadas no início do milênio, e mais de 350 milhões de pessoas já utilizam o comércio eletrônico em compras internacionais.

Ao longo da história, o progresso tecnológico favoreceu o processo de globalização. O telégrafo e o motor a vapor tiveram papel-chave no processo de integração internacional no século 19. *Containers* e a tecnologia da informação revolucionaram o comércio internacional na segunda metade do século 20. Os avanços mais recentes em inteligência artificial (IA),



A VELOCIDADE INUSITADA DAS TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS QUE ESTAMOS TESTEMUNHANDO TAMBÉM ALIMENTA SENTIMENTOS ANTIGLOBALIZAÇÃO

robótica e impressão 3D podem, no entanto, desafiar essa correlação positiva entre os avanços tecnológicos e a globalização. Em um mundo caracterizado pela abundância relativa de robôs inteligentes em países desenvolvidos, a lógica do IED (Investimento Estrangeiro Direto), por razões de eficiência (por exemplo, utilização de mão de obra mais barata), perderá parte do seu apelo. Da mesma forma, esses avanços tendem a favorecer a produção flexível em unidades mais próximas do consumidor, contribuindo também para diminuir o atrativo das estratégias de *offshoring*.

A velocidade inusitada das transformações tecnológicas que estamos testemunhando também alimenta sentimentos antiglobalização. O impacto da automação não apenas estaria subvertendo a lógica tradicional da globalização, como também contribuiria para o aumento da desigualdade econômica.

Esses avanços tecnológicos privilegiam uma elite tecnocrática cuja renda vem aumentando exponencialmente. A automação também provoca maior demanda por trabalhadores com níveis mais elevados de educação. Isso tende a diminuir oportunidades e salários da classe média tradicional, aumentando o apelo de políticos populistas que costumam ver nas políticas protecionistas a solução para esses problemas.

Seja qual for a narrativa adotada para se construir uma visão de futuro e compreender as implicações dessa nova fase da globalização, é evidente que os países terão de adaptar suas leis trabalhistas e políticas sociais de forma significativa nas próximas décadas. No caso brasileiro, essas reformas serão ainda mais cruciais, em virtude da fragilidade do nosso sistema educacional. Essa adaptação se torna ainda mais complexa devido à herança da estratégia brasileira de desenvolvimento econômico das últimas décadas.

O BRASIL E A GLOBALIZAÇÃO Uma característica marcante da economia brasileira é o seu baixo grau de exposição ao comércio internacional. A estratégia de industrialização pela substituição de importações gerou incentivos para o IED – pois era difícil contestar o mercado brasileiro através do comércio – e contribuiu para uma estrutura industrial bem integrada, mas também ineficiente e com baixos níveis de produtividade.

Os limites do modelo em questão ficaram evidentes nos anos 1980, em meio aos desequilíbrios macroeconômicos e à crise da dívida externa. Um esforço inicial de liberalização comercial foi implementado nos anos 1990. No novo milênio, no entanto, essa trajetória foi interrompida. O superciclo de *commodities*, alimentado pela expansão acelerada da economia chinesa, facilitou o retorno de uma estratégia intervencionista, na medida em que o viés antiexportador, gerado pelas políticas protecionistas, era atenuado pelo impacto positivo da elevação dos termos de troca das exportações brasileiras.

Com a crise financeira global e a desaceleração da economia chinesa, as condições externas começaram a se deteriorar. No período 2014-2016, tanto as exportações quanto as importações brasileiras se contraíram de forma significativa. Essa situação só começou a se reverter em 2017, com o fim da recessão econômica, combinada com uma melhora dos

UMA CARACTERÍSTICA MARCANTE DA ECONOMIA BRASILEIRA É O SEU BAIXO GRAU DE EXPOSIÇÃO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

termos de troca de produtos brasileiros (em particular do minério de ferro), uma safra agrícola recorde, a expansão da produção de petróleo associada com o pré-sal e a retomada das exportações de veículos para a América Latina.

O grau de fechamento da economia brasileira costuma surpreender a maioria dos analistas. Canuto, Fleischhaker e Schellekens (2015) notam que a brasileira é a economia mais fechada entre as nações do G20, como ilustrado pela relação entre comércio internacional (exportações + importações) e PIB. Na realidade, no período 2009-2015, esse coeficiente (de 24%, em média) posicionava o Brasil na lista das economias mais fechadas do mundo (superado apenas por Myanmar), entre os países incluídos no banco de dados do Banco Mundial. Em meio à recessão dos últimos anos, o coeficiente de comércio para o Brasil caiu para perto de 18% (2016), bem abaixo da média para a América Latina (perto de 45%).

Uma explicação usual para o baixo envolvimento do Brasil no comércio internacional é articulada em termos do tamanho da economia brasileira. Porém, esse argumento não se sustenta: a média para as seis maiores economias do mundo é próxima de 55%. Em outras palavras, o Brasil é um “ponto fora da curva” com sua baixa exposição ao comércio internacional. Cabe observar que o país ocupa a 25ª posição (como exportador ou importador de mercadorias) nos rankings de participação no comércio internacional da OMC, embora permaneça como uma das dez maiores economias mundiais em termos do PIB.

A explicação está associada a uma política comercial tradicionalmente protecionista, que utiliza

O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL É UM DOS MAIS COMPLEXOS DO MUNDO

barreiras tarifárias e não tarifárias para proteger a economia brasileira. O viés antiexportador da política comercial brasileira tende a se traduzir em um valor sobrevalorizado para o Real e afeta significativamente a competitividade das empresas brasileiras. Em consequência, o número de empresas exportadoras *per capita* é bem inferior ao esperado para o nível de desenvolvimento do país, e as exportações são extremamente concentradas: as maiores firmas exportadoras (que compõem o 1% superior da distribuição de exportadores) são responsáveis por quase 60% das exportações totais.

O IMPERATIVO DA PRODUTIVIDADE O modelo de desenvolvimento voltado para dentro e a instabilidade macroeconômica, que marcaram o país nas últimas décadas, contribuíram não apenas para um desestímulo à produtividade, mas também para favorecer atividades não produtivas (inclusive a corrupção) e a proliferação de intervenções de caráter burocrático. O ambiente de negócios no Brasil é um dos mais complexos do mundo.

Não surpreende, portanto, que a evolução da Produtividade Fatorial Total (PFT), indicador da eficiência com que uma economia utiliza os seus fatores de produção de forma agregada na geração de produtos, tenha sido negativa no período 2010-2014: uma redução de cerca de -0,815% a.a., de acordo com Frischtak, Mourão e Noronha (2017). Esse desempenho indica que, nos últimos anos, a economia brasileira veio se afastando da fronteira tecnológica global e é consistente com as avaliações da queda de competitividade internacional – em particular do setor manufatureiro – que têm caracterizado

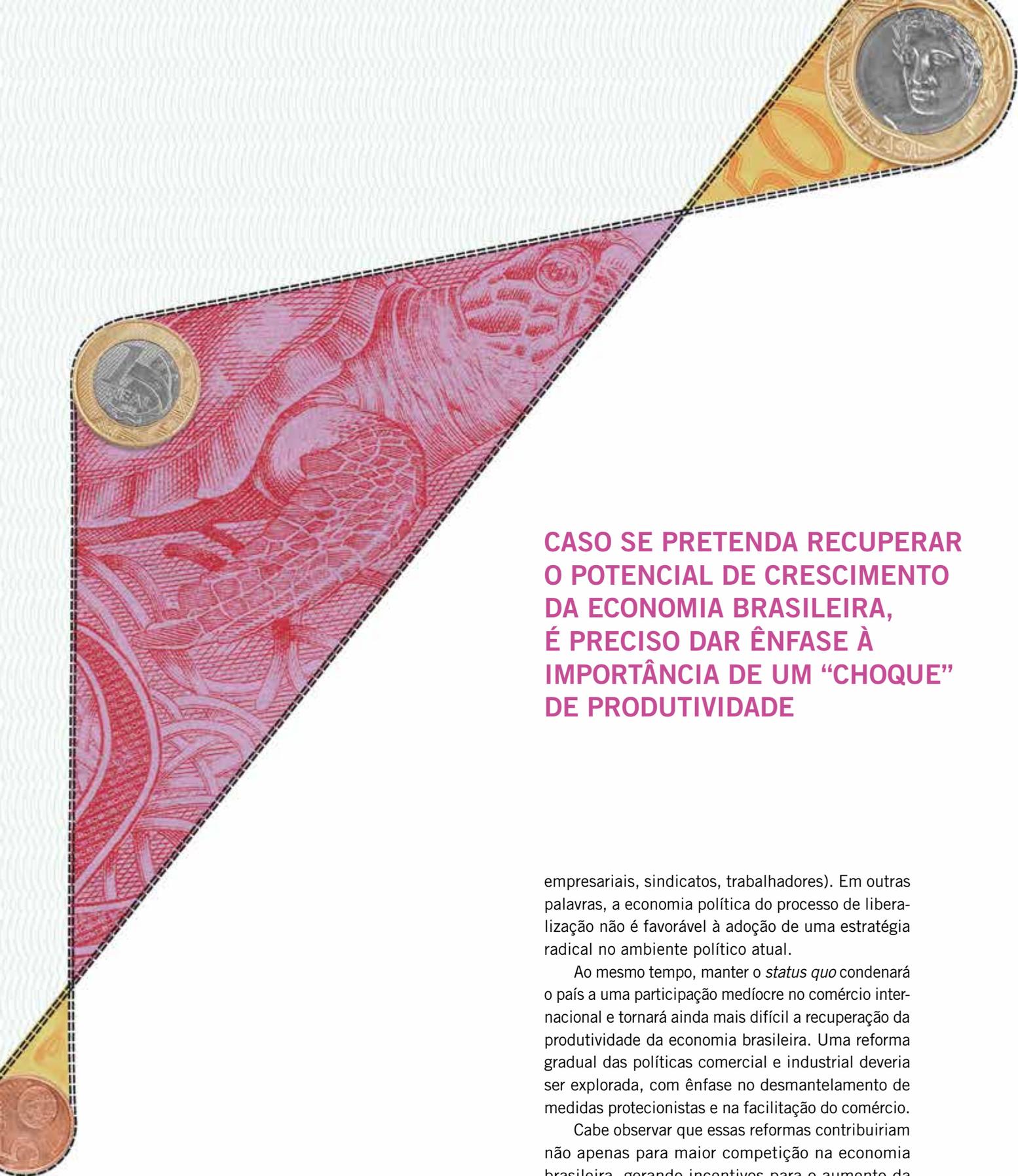
estudos sobre competitividade de instituições, como o WEF e o IMD, em cooperação com a Fundação Dom Cabral, no Brasil.

A queda da PFT nos últimos anos não se restringiu ao Brasil. É um fenômeno generalizado, que vem afetando tanto países industrializados quanto economias emergentes no período pós-2008. A crise financeira afetou investimentos em ativos intangíveis e, de forma mais geral, em P&D. A crescente incerteza econômica e política dos últimos anos também desestimulou os investimentos em projetos de maior risco, ao mesmo tempo em que o desemprego gerou perdas de capital humano, afetando o crescimento da produtividade global. No caso brasileiro, porém, esse não é um fenômeno conjuntural, na medida em que uma trajetória medíocre de evolução da produtividade pode ser identificada desde os anos 1980.

Em síntese, a estratégia de desenvolvimento do país favoreceu o mercado doméstico, impactando a absorção de novas tecnologias e os incentivos aos investimentos em inovação. Uma recuperação dos níveis de produtividade da economia requer não apenas uma revisão da política comercial brasileira, mas também esforços complementares no campo da educação, infraestrutura e política tecnológica.

UMA ESTRATÉGIA PARA O FUTURO Embora seja evidente que o protecionismo não favoreceu investimentos sustentáveis em inovação, nem o aumento da produtividade da economia brasileira, o impacto de uma política de liberalização comercial não seria uma panaceia para os problemas identificados anteriormente. É importante reconhecer que a liberalização comercial teria efeitos distintos no nível microeconômico, como discutido em Chandra et al. (2009). Empresas próximas da fronteira tecnológica teriam incentivos para investir em inovação e em esforços para aumento de produtividade. Em contrapartida, as mais distantes da fronteira (e que sobrevivem por causa da proteção associada com as políticas comercial e industrial do país) teriam dificuldades em sobreviver, dependendo das dimensões do choque competitivo. A realocação de recursos em economias marcadas por grande dispersão setorial de níveis de produtividade pode ser perversa numa fase inicial.

Além disso, uma estratégia radical de liberalização enfrentaria oposição significativa dos incumbentes (empresas protegidas, associações



CASO SE PRETENDA RECUPERAR O POTENCIAL DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, É PRECISO DAR ÊNFASE À IMPORTÂNCIA DE UM “CHOQUE” DE PRODUTIVIDADE

empresariais, sindicatos, trabalhadores). Em outras palavras, a economia política do processo de liberalização não é favorável à adoção de uma estratégia radical no ambiente político atual.

Ao mesmo tempo, manter o *status quo* condenará o país a uma participação medíocre no comércio internacional e tornará ainda mais difícil a recuperação da produtividade da economia brasileira. Uma reforma gradual das políticas comercial e industrial deveria ser explorada, com ênfase no desmantelamento de medidas protecionistas e na facilitação do comércio.

Cabe observar que essas reformas contribuiriam não apenas para maior competição na economia brasileira, gerando incentivos para o aumento da produtividade no médio prazo, mas também permitiriam uma integração mais efetiva de empresas brasileiras em cadeias globais de produção (*Global Value Chains*, GVCs).

À primeira vista, essas recomendações podem causar estranheza, na medida em que – como discutido acima – o processo de globalização parece estar perdendo dinamismo. Além disso, as instituições (por exemplo, a OMC) e as regras de jogo para o comércio internacional enfrentam hoje desafios inusitados. A realidade, porém, é que uma estratégia de liberalização comercial em paralelo com reformas no ambiente de negócios (reformas trabalhista e tributária, bem como desregulamentação) dariam ao Brasil a oportunidade de se adaptar a essa nova fase da globalização. Essas reformas gerariam um prêmio para investimentos em produtividade e diminuiriam o viés antiexportador, característico da herança de substituição de importações.

Nessa nova fase do processo de globalização, a expectativa é de que as empresas multinacionais irão investir na localização de suas atividades não apenas para contestar mercados domésticos, mas também para diminuir riscos associados à ameaça protecionista global e explorar os benefícios de estruturas de produção flexível na proximidade de grandes mercados consumidores. Nesse contexto, um círculo virtuoso a favor da inovação e maior produtividade poderia ser alavancado, com a participação de

empresas nacionais, na medida em que as distorções no ambiente de negócios sejam reduzidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS O Brasil enfrenta hoje uma série de desafios. Não restam dúvidas de que a recuperação fiscal do Estado brasileiro e o progresso no combate à corrupção são prioridades para garantir a governabilidade do país. É importante, porém, que uma visão de longo prazo seja também desenvolvida, com o objetivo de aprofundar o debate sobre o modelo de desenvolvimento do país.

As reformas sugeridas não oferecem uma solução milagrosa. Elas devem ser complementadas por uma série de outras medidas com relação à educação, saúde e infraestrutura, bem como uma estratégia nacional de combate à violência. Caso se pretenda recuperar o potencial de crescimento da economia brasileira, é preciso dar ênfase à importância de um “choque” de produtividade. Afinal de contas, como observado por Paul Krugman (1994): “*productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything*” (em uma tradução livre, “produtividade não é tudo, mas no longo prazo é quase tudo”).

CARLOS A. PRIMO BRAGA é professor associado da Fundação Dom Cabral.

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

CANUTO, Otaviano; FLEISCHHAKER, Cornelius; SCHELLEKENS, Philip. **The curious case of Brazil’s closedness to trade**. Washington, DC: The World Bank, 2015. 16 p. (Policy Research Working Paper; 7228).

FRISCHTAK, Claudio R.; MOURÃO, João; NORONHA, Julia. 2017. Reforma ou estagnação: por uma nova política industrial. In.: FORUM NACIONAL, 29., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BNDS, 2017. 22 p.

GREENBERG, Ezra; HIRT, Martin; SMIT, Sven. The global forces inspiring a new narrative of progress. **McKinsey Quarterly**, Apr. 2017. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-global-forces-inspiring-a-new-narrative-of-progress>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

Krugman, Paul. **The age of diminished expectations**. Cambridge: MIT Press, 1994. 244 p.

PRIMO BRAGA, Carlos A. **The threat of economic disintegration**. Disponível em: <http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2017.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

THE WORLD BANK. **Innovation and growth: chasing a moving frontier**. Paris: OECD Publishing, 2009. 268 p.