Geopolítica da fragmentação e a redefinição da vantagem competitiva: previsibilidade como ativo estratégico

Antônio Marcio Buainain[1]
Pedro Abel Vieira[2]

O risco mudou — e passou a ser institucional

Durante décadas, consolidou-se a ideia de que a economia global passara a operar sob um conjunto relativamente estável de regras, no qual disputas políticas cederiam espaço à racionalidade dos mercados, à arbitragem institucional e à previsibilidade regulatória. A geopolítica não teria desaparecido, mas deixado de ser a variável central nas decisões econômicas. Essa ideia — funcional por um período — revelou-se, aos poucos, uma ilusão.

O que se observa hoje não é apenas o retorno da geopolítica, mas a perplexidade diante da forma como o poder voltou a ser exercido. Decisões unilaterais, mudanças abruptas de regras e o uso explícito de instrumentos econômicos como ferramentas de pressão política passaram a integrar o cotidiano das relações internacionais. Mesmo quando há recuos ou alternâncias de governo, o impacto sobre expectativas e confiança já está dado: a previsibilidade deixou de ser um dado e passou a ser um problema.

Nesse ambiente, a questão central não é apenas quem ganha ou perde espaço no tabuleiro global, mas como agentes econômicos podem planejar investimentos, organizar cadeias produtivas e definir mercados prioritários quando as regras do jogo se mostram cada vez mais contingentes. Que segurança uma empresa tem para definir seu processo produtivo, seus fornecedores ou sua inserção internacional sabendo que essas decisões podem ser afetadas por mudanças discricionárias, difíceis de antecipar e de reverter?

A história econômica sugere que o desenvolvimento sempre esteve associado à capacidade de limitar o poder arbitrário, estabilizar expectativas e construir instituições que sobrevivem a governos. Quando essa capacidade se fragiliza, o risco deixa de ser apenas econômico e passa a ser institucional. É nesse ponto que a geopolítica e a economia se reencontram — não como narrativa abstrata, mas como problema concreto de previsibilidade.

O Brasil entre o potencial e as vulnerabilidades

Em um sistema internacional mais fragmentado e politizado, é comum supor que países relativamente afastados do núcleo dos conflitos tenderiam a ganhar espaço. Essa leitura, embora intuitiva, é enganosa. A fragmentação não reduz assimetrias de poder; ao contrário, tende a ampliá-las, ao elevar os custos de coordenação, aumentar a incerteza regulatória e submeter economias abertas a múltiplas pressões simultâneas. Em um mundo menos previsível, não basta estar fora

[1] Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Economia Aplicada, Agricultura e Meio Ambiente (CEA/IS/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), buainain@gmail.com.
[2] Pesquisador da Embrapa, pedro.vieira@embrapa.br.

do epicentro dos conflitos: é preciso oferecer estabilidade, coerência e capacidade de sustentar decisões no tempo.

O Brasil se insere nesse contexto de forma ambivalente. De um lado, reúne atributos relevantes: escala produtiva, base de recursos naturais, diversidade de parceiros comerciais e capacidades tecnológicas consolidadas em setores específicos, como o agro e a energia. Esses fatores reduzem riscos relativos e ampliam opções, sobretudo em um ambiente marcado por preocupações com segurança alimentar, transição energética e sustentabilidade. De outro, tais atributos não eliminam o problema central do novo contexto internacional: a crescente dificuldade de transformar vantagens produtivas em inserção estável e previsível nas cadeias globais.

A experiência recente do acordo entre a União Europeia e o Mercosul ilustra bem essa complexidade. Apesar da complementaridade econômica evidente e dos ganhos potenciais para ambas as partes, o acordo, mesmo assinado, permanece bloqueado por condicionantes políticas, regulatórias e ambientais que extrapolam o campo estritamente econômico. O caso sugere que, em um mundo menos integrado, acesso a mercados e integração produtiva tornam-se mais contingentes, sujeitos a vetos internos, disputas normativas e rearranjos políticos difíceis de antecipar. A relevância produtiva, por si só, já não garante fluidez comercial nem estabilidade de regras.

No novo contexto internacional, marcado por decisões politizadas e regras menos estáveis, o desafio central é converter potencial em posição estratégica. Isso depende de previsibilidade institucional e da capacidade de sustentar compromissos ao longo do tempo. A habilidade geopolítica — entendida como governar escolhas de forma consistente — torna-se, assim, um ativo tão decisivo quanto a competitividade econômica.

A armadilha da leitura otimista (versão revisada)

Momentos de reorganização da economia internacional costumam produzir sinais contraditórios. A fragmentação de cadeias produtivas, o reposicionamento de empresas globais e a busca por fornecedores alternativos podem gerar fluxos adicionais de comércio, investimento e demanda por recursos naturais. Esses movimentos, porém, são frequentemente interpretados como evidência de uma inflexão estrutural favorável, quando na prática refletem ajustes defensivos em um ambiente mais incerto e volátil.

A armadilha da leitura otimista reside justamente nessa confusão entre mudança conjuntural e transformação duradoura. Em um mundo no qual o capital se tornou mais impaciente e menos tolerante a ruído político, janelas de oportunidade tendem a ser estreitas, condicionais e reversíveis. A atração de fluxos não sinaliza, por si só, confiança de longo prazo; muitas vezes indica apenas diversificação de riscos em um sistema que perdeu referências estáveis. Sem coordenação institucional e previsibilidade regulatória, esses fluxos tendem a se dissipar tão rapidamente quanto surgem.

Esse padrão não é exclusivo do Brasil. Ele tem marcado a economia política global recente, na qual grandes potências buscaram preservar núcleos estratégicos capazes de transformar fragmentação em poder. Países que não dispõem dessa capacidade enfrentam um desafio adicional: interpretar corretamente sinais externos e resistir à tentação de convertê-los, prematuramente, em narrativa de sucesso. Quando isso ocorre, o risco é institucionalizar a fragmentação como forma de governança, substituindo estratégia por respostas episódicas a estímulos externos.

É nesse ponto que a dimensão fiscal e macroeconômica ganha centralidade. Fragilidade fiscal amplia volatilidade, reduz investimento e encurta horizontes

decisórios. O ajuste pode ocorrer por duas vias não excludentes: o controle de despesas e a expansão da base de receitas via crescimento sustentável. A primeira é mais imediata; a segunda depende fundamentalmente de previsibilidade, coordenação institucional e horizonte de longo prazo. Nos últimos anos, a política econômica brasileira concentrou-se sobretudo na dimensão contábil do ajuste, com resultados relevantes, mas insuficientes para destravar um ciclo robusto de investimento. Em um ambiente geopolítico mais competitivo, ajuste fiscal sem governança tende apenas a administrar a escassez.

Assim, o risco central da leitura otimista não é o erro de diagnóstico pontual, mas a perda de tempo estratégico. Em um mundo mais instável, oportunidades não se acumulam; elas expiram. Confundi-las com tendências estruturais pode atrasar decisões fundamentais, aprofundar a fragmentação interna e enfraquecer justamente a capacidade de coordenação que o novo contexto internacional passou a exigir.

Onde a oportunidade se decide de fato: o Agro como âncora estratégica

É no Agro que a tensão entre potencial produtivo e fragilidade institucional se torna mais visível. Em um mundo marcado por preocupações crescentes com segurança alimentar, transição energética e sustentabilidade, o setor ganha relevância estratégica adicional. Não por acaso, alimentos, bioenergia, biomateriais e serviços ambientais passaram a integrar o cálculo geopolítico de Estados e empresas. Nesse contexto, o Brasil ocupa uma posição singular, resultado de décadas de investimento em capacidade produtiva, adaptação tecnológica e aprendizado institucional.

A competitividade do Agro brasileiro se apoia em um sistema de inovação construído ao longo do tempo, que articulou pesquisa pública e privada, difusão tecnológica, aprendizado produtivo e adaptação às condições locais. A interação entre instituições de pesquisa, redes de extensão, setor privado e produtores permitiu aumentos sustentados de produtividade, diferenciando o caso brasileiro de experiências baseadas exclusivamente em expansão extensiva. Trata-se, portanto, de uma vantagem estrutural ancorada em conhecimento e coordenação, e não de um fenômeno conjuntural.

Justamente por isso, o Agro funciona como um teste de estresse da governança. Por ser intensivo em conhecimento, regulado em múltiplas dimensões — sanitária, ambiental, comercial e tecnológica — e profundamente integrado às cadeias globais, o setor é particularmente sensível à previsibilidade institucional. Insegurança jurídica, complexidade regulatória, sobreposição de agendas e baixa coordenação entre políticas públicas não anulam sua competitividade, mas limitam sua capacidade de se converter em ativo estratégico duradouro.

O ponto central, portanto, não é se o Agro continuará competitivo, mas como essa competitividade será mobilizada. O setor pode permanecer como um enclave eficiente de exportação de commodities ou funcionar como plataforma para a bioeconomia, a transição energética, os serviços ambientais e a difusão tecnológica para outros segmentos da economia. A diferença entre essas trajetórias não está no setor em si, mas no ambiente institucional que o envolve. Em um mundo em que cadeias produtivas passaram a ser tratadas como ativos políticos, produtividade física e vantagem comparativa já não são suficientes.

Nesse sentido, o Agro brasileiro revela tanto o potencial quanto os limites do país no novo contexto internacional. Se a coordenação falhar justamente onde as capacidades são mais robustas, dificilmente será suficiente nos segmentos em que elas ainda precisam ser construídas. Ao mesmo tempo, se houver capacidade de alinhar políticas econômica, ambiental e externa, reduzir incertezas regulatórias e sustentar decisões ao longo do tempo, o setor pode cumprir um papel estratégico que extrapola em muito sua contribuição tradicional para exportações e saldo comercial.

Previsibilidade como vantagem competitiva

A reconfiguração geopolítica em curso não oferece atalhos nem garantias. Ela amplia a relevância de países capazes de produzir bens estratégicos, mas eleva, ao mesmo tempo, o custo dos erros institucionais. Para o Brasil, o desafio central não é escolher alinhamentos nem apostar em janelas conjunturais, mas oferecer previsibilidade em um mundo que voltou a precificar o risco político. Isso exige não apenas capacidade técnica, mas estabilidade doméstica: reduzir a polarização, definir compromissos de Estado e sustentar uma perspectiva estratégica que sobreviva a ciclos políticos. Em um ambiente internacional mais fragmentado, a principal vantagem competitiva não é a dotação de recursos, mas a capacidade de governar com consistência ao longo do tempo.