



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

PLANO DE TRABALHO GT CRE 2025

Apresenta plano de trabalho para o grupo de trabalho (GT) criado pelo REQ nº 6, de 2025 – CRE, para realizar estudos sobre a estratégia de comércio exterior do Brasil, abrangendo instrumentos de fomento às exportações, negociações internacionais e preparação da infraestrutura logística para exportações e integração sul-americana.

1. Introdução

O processo de globalização pode ser entendido como um importante indutor de geração de riqueza para as nações, pois permite que elas se integrem a mercados internacionais, que são sempre mais amplos que qualquer mercado doméstico, e aproveitem suas vantagens comparativas e competitivas. Um dos fundadores da ciência econômica moderna, David Ricardo, em “Princípios de Economia e Tributação” (1817), argumentou que a especialização produtiva aumenta a eficiência e a produtividade, permitindo que países concentrem seus esforços produtivos naquilo que produzem relativamente melhor, de modo a gerar ganhos de bem-estar para todos os participantes das trocas em um contexto de abertura comercial. Os modelos teóricos tornaram-se muito mais complexos desde então, mas, de modo geral, entende-se que o resultado básico de Ricardo permanece quase sempre válido.

Assim, quando uma nação pode produzir bens e serviços com maior qualidade e menor custo devido à especialização, sua capacidade de exportação





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

se fortalece, o que amplia sua competitividade global e impulsiona seu crescimento econômico. Dessa forma, a participação nas cadeias globais de valor (CGVs) e a troca de produtos especializados contribuem para o enriquecimento dos países ao otimizar recursos e ampliar oportunidades de negócios.

Esse princípio explica como o comércio internacional beneficia todas as partes envolvidas, pois possibilita a otimização dos fatores produtivos e a maximização da riqueza global. Ao adotar essa estratégia, as nações participantes da globalização podem reduzir custos, expandir mercados e aumentar a prosperidade econômica. Nesse sentido, a interação entre especialização e a compreensão da teoria das vantagens comparativas torna o comércio internacional uma força motriz para o progresso econômico global.

Entretanto, apesar de as vantagens comparativas explicarem os benefícios agregados do comércio para todas as nações, elas são um modelo estático, isto é, uma fotografia da situação do país, que retrata em qual setor ou produto a alocação de fatores de produção enfrenta menores custos de oportunidade. Se considerarmos a dinâmica e o longo prazo, as vantagens comparativas podem se alterar por meio de políticas públicas. Por exemplo, a China que ainda é mais eficiente na produção de bens intensivos em mão de obra, torna-se cada vez mais produtiva em setores intensivos em alta tecnologia. Outro caso, de menor sucesso, é a política de substituição de importações, que visava proteger a indústria nacional para que ela ganhasse escala de produção suficiente para competir no mercado internacional.

Embora a ordem mundial que emergiu no pós-Segunda Guerra Mundial tenha premiado os países mais interconectados às cadeias globais de valor, que se beneficiaram da liberalização progressiva do comércio mundial a





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

partir das rodadas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde a paralisação da OMC em 2019 e da pandemia da Covid-19 em 2020, o cenário da globalização vem passando por um processo de reconfiguração e até mesmo de retraimento, decorrente da constatação de fragilidades das cadeias globais de suprimentos, especialmente em setores estratégicos como medicamentos, semicondutores e equipamentos médicos. Ou seja, as economias nacionais cada vez mais veem a necessidade de serem autônomas na produção de itens vistos como estratégicos, sejam insumos utilizados em várias cadeias produtivas, sejam bens finais considerados imprescindíveis.

Além disso, muitos países passaram a questionar sua excessiva dependência logística por centros de produção e distribuição (*hubs* logísticos) distantes, localizados particularmente na China e Leste da Ásia, e a repensar suas estratégias de integração econômica. A esse contexto, juntou-se a política tarifária atual dos Estados Unidos, epitomizado pelo chamado “Liberation Day”, no qual o presidente Trump impôs tarifas a boa parte de seus parceiros comerciais, gerando incertezas e mesmo rupturas nos mercados globais.

Esse novo cenário acelerou tendências que já vinham ganhando força desde a pandemia, como são o caso do *near shoring* (relocação da produção para países próximos) e o *friendly shoring* (parcerias produtivas com países politicamente mais alinhados).

Para o Brasil, que ficou à margem das cadeias globais de valor mais sofisticadas nas últimas décadas, essa nova ordem apresenta um paradoxo de oportunidades e desafios simultâneos.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Por um lado, esse novo cenário da globalização pode tanto estimular a atração de investimentos e a modernização industrial, especialmente se o país conseguir aproveitar os fluxos oriundos do *near shoring* e do *friendly shoring*. De fato, por se tratar de um momento de reorganização geral do comércio, as vantagens comparativas apontadas por David Ricardo estão em transformação, o que permite ao País se reposicionar no cenário global com menores custos de transação, pois o contexto já é de busca ativa de novos parceiros e novas oportunidades nos grandes mercados consumidores do Atlântico Norte.

Por outro lado, persistem desafios estruturais significativos, como a necessidade de melhorias na infraestrutura, a quantidade relativamente pequena de acordos comerciais do Brasil com os demais países, a necessidade de redução da burocracia e de elevação da competitividade industrial, fatores que demandam reformas coordenadas entre o setor público e privado para transformar essas incertezas em um motor de crescimento sustentável.

Nesse contexto, fica claro, portanto, a importância de o Senado dar uma contribuição para qualificar o debate sobre as grandes questões que afetam o futuro do País, e exercer seu papel fiscalizador do Poder Executivo (CF, art. 49, X), de forma a propor encaminhamentos que possam lidar com os desafios e aproveitar a janela de oportunidade aberta com a crise que a globalização vem enfrentando nesta década.

2. Sistemática dos trabalhos

O primeiro passo dos trabalhos é a realização de uma revisão da literatura acerca do que já foi publicado sobre os temas que estão sendo aqui analisados.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

O passo seguinte, a partir dessa revisão, é o levantamento dos principais problemas apontados na literatura, e dos temas e questões norteadores do trabalho.

Em decorrência dessa análise, serão formulados convites para especialistas e representantes da tríade mercado, academia e governo para se reunirem com os membros do GT. Essas reuniões serão gravadas pela equipe do Presidente, e seu registro formal será realizado pela Secretaria da CRE.

Para além do convite presencial a especialistas, outra linha a ser adotada é a da coleta de dados e informações, por meio da expedição de ofícios assinados pelo Presidente, solicitando-as a especialistas e órgãos selecionados.

De posse desse material, os consultores designados, ouvidos os demais membros do GT, sintetizarão e elaborarão a minuta de relatório final, a qual será submetida à consideração e aprovação do Presidente do GT.

Nesse relatório final, para além do diagnóstico da situação atual, e do levantamento de problemas e oportunidades de melhorias, prevê-se a apresentação de minutas de propostas legislativas, mormente projetos de leis e indicações ao Poder Executivo, que possam aperfeiçoar os pontos passíveis de melhoria que serão apontados nesse documento.

3. Principais eixos temáticos a serem abordados

i. Das políticas de fomento à exportação empreendidas pela União

O Brasil, como uma economia emergente de relevância global, tem adotado diversas políticas de fomento à exportação para impulsionar sua





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

integração nas cadeias globais de valor e ampliar sua competitividade internacional. Essas iniciativas se concentram principalmente em três pilares: incentivos financeiros, promoção comercial e desenvolvimento de infraestrutura.

Os programas financeiros do governo têm desempenhado um papel central no suporte às exportações. O Programa de Financiamento às Exportações (Proex), gerido pelo Banco do Brasil, é um dos principais mecanismos de incentivo, oferecendo financiamento de longo prazo e taxas competitivas para empresas brasileiras. Além disso, o BNDES Exim atua como uma alternativa estratégica, viabilizando recursos para a produção de bens destinados ao mercado externo e assegurando a competitividade dos exportadores brasileiros.

No entanto, desafios como a complexidade burocrática e a lentidão na liberação de recursos têm sido frequentemente apontados como barreiras à maior eficácia desses programas. Portanto, reformas que simplifiquem o acesso e reduzam custos transacionais são imperativas para ampliar o alcance desses mecanismos.

Entidades como a Apex-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) lideram esforços de promoção comercial, focando na diversificação de mercados e na internacionalização de empresas brasileiras. Por meio de feiras, missões comerciais e parcerias estratégicas, a Apex-Brasil busca expandir a presença de produtos brasileiros em mercados de alta demanda, promovendo especialmente setores de maior valor agregado, como tecnologia, moda e alimentos *gourmet*.

Contudo, o Brasil ainda apresenta uma alta dependência de *commodities* agrícolas e minerais em sua pauta exportadora, o que o torna





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

vulnerável a flutuações nos preços internacionais. Nesse sentido, estratégias para agregar valor aos produtos exportados e diversificar a base produtiva são fundamentais.

Embora as políticas de fomento à exportação do Brasil apresentem avanços importantes, ainda há um longo caminho para que o país alcance uma inserção mais robusta nas CGVs. A burocracia, a falta de acordos comerciais abrangentes e a baixa competitividade industrial são barreiras que exigem uma abordagem coordenada entre o governo e o setor privado.

As tendências globais, como o *near shoring* e o *friendly shoring*, oferecem oportunidades únicas para o Brasil, democrático e localizado próximo à Europa e EUA, para atrair investimentos e reposicionar-se nas cadeias produtivas globais. Para tanto, é essencial alinhar as políticas de fomento à exportação com reformas estruturais mais amplas, incluindo melhorias no ambiente de negócios, na qualificação da mão de obra e na inovação tecnológica.

Esse panorama destaca a necessidade de um esforço estratégico e integrado, que valorize tanto os instrumentos financeiros quanto as iniciativas de promoção comercial e de infraestrutura, para que o Brasil possa se consolidar como um ator relevante no comércio internacional.

ii. Das estratégias de negociações comerciais bilaterais e multilaterais adotadas pelo Brasil

No Brasil de hoje, prevalece, na Constituição Federal de 1988, a prerrogativa de o Executivo de liderar a relação com Estados estrangeiros. Contudo, o Congresso Nacional, além de deliberar sobre tratados, deve manter-se



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

como um interlocutor ativo, garantindo transparência nas estratégias adotadas nas negociações comerciais, especialmente em um cenário global cada vez mais protecionista e instável. Isso implica a necessidade de uma análise criteriosa das estratégias adotadas recentemente em acordos bilaterais e multilaterais, bem como a avaliação dos impactos de políticas protecionistas sobre as exportações brasileiras.

Da mesma forma, a velocidade dos negócios globalizados não pode ser óbice ao aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados de natureza comercial internacional pelo Congresso Brasileiro.

Cresce no mundo a importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependentes de fatores políticos e do equilíbrio interno dos poderes. Conforme se pode observar no direito comparado, e tendo em vista, ainda, a manifesta conveniência política de maior participação do Legislativo nas questões internacionais – como reflexo das mudanças verificadas na condução dos negócios dos Estados –, requer a maior dinamização da atuação parlamentar.

O Brasil tem buscado, ao longo das últimas décadas, consolidar-se como um ator relevante no comércio internacional por meio de estratégias de negociações bilaterais e multilaterais. Apesar dos avanços em alguns aspectos, o País ainda enfrenta desafios significativos em relação à amplitude e profundidade dos acordos comerciais firmados, além de um cenário global em transformação.

As negociações bilaterais têm sido um componente central da estratégia brasileira para expandir o acesso a mercados externos. O Brasil, negociando como parte do Mercosul, estabeleceu acordos tarifários com países



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

como Israel, Egito e Índia. Mais recentemente, esforços foram intensificados para firmar acordos com economias estratégicas, como o Reino Unido e Coreia do Sul.

Contudo, os acordos bilaterais existentes apresentam limitações, muitas vezes focados apenas na redução de tarifas de bens, com pouca atenção a questões como serviços, propriedade intelectual, investimentos e *e-commerce*. Isso coloca o Brasil em desvantagem em comparação a outras economias emergentes que têm negociado acordos mais abrangentes.

No âmbito multilateral, o Brasil mantém uma atuação ativa na Organização Mundial do Comércio (OMC), onde historicamente liderou iniciativas importantes, como a defesa dos interesses de países em desenvolvimento nas negociações agrícolas. No entanto, o enfraquecimento da OMC, marcado pela paralisação do Órgão de Apelação e pela crescente adoção de medidas protecionistas, reduziu a efetividade desse canal.

O país também participa de iniciativas regionais, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), buscando fomentar a integração regional. Apesar desses esforços, a fragmentação e as oscilações políticas e econômicas na América do Sul têm dificultado avanços significativos.

A reorganização das cadeias globais de valor após a pandemia de Covid-19, o tarifação da administração Trump e a crescente relevância de tendências como *near shoring* e *friendly shoring* criam um cenário desafiador e oportuno para o Brasil. Nesse contexto, alianças com economias geopoliticamente alinhadas, como União Europeia, Japão e Austrália, tornam-se estratégicas para





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

mitigar riscos e atrair investimentos. Por outro lado, também é um momento de busca ativa de novas oportunidades junto a investidores chineses. Assim, o Brasil pode se beneficiar, mitigando eventuais retaliações norte-americanas e mantendo nosso histórico de independência e autonomia na política externa, marcada pelo pragmatismo.

O Acordo Mercosul-União Europeia ilustra esse esforço de nova inserção global, mas enfrenta atrasos significativos em sua ratificação, devido a divergências em temas ambientais e de sustentabilidade. O Brasil precisará alinhar sua agenda doméstica de sustentabilidade com os requisitos internacionais para viabilizar acordos como este.

Embora o Brasil tenha potencial para se tornar um *hub* comercial na América Latina, a falta de um planejamento estratégico unificado e a baixa diversificação de sua pauta exportadora limitam a eficácia de suas negociações comerciais. O foco em *commodities* agrícolas e minerais precisa ser equilibrado com esforços para promover setores de maior valor agregado.

Estratégias futuras devem incluir, dentre outras:

Ampliação do número de acordos bilaterais e regionais, incluindo cláusulas de modernização digital, sustentabilidade e serviços.

Maior proatividade na construção de parcerias com economias emergentes e desenvolvidas.

Investimentos em inteligência comercial para identificar mercados prioritários e antecipar tendências globais.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Em suma, este GT tem por objetivo trazer ao conhecimento público dados e informações concretas acerca da política brasileira de comércio exterior, analisar a eficiência e a efetividade das ações governamentais nesse campo, proporcionar o debate sobre a atuação da União nas negociações e na promoção das exportações, bem como propor aprimoramentos ou inovações nas estratégias comerciais internacionais do país e sugerir, ao fim, as eventuais e necessárias medidas de aperfeiçoamento do marco legal vigente.

O fortalecimento do Brasil como negociador internacional dependerá de sua capacidade de integrar suas estratégias comerciais a uma visão de longo prazo, que contemple tanto a competitividade interna quanto a complexidade do cenário global em rápida mudança.

iii. Das infraestruturas logísticas para exportação e integração sul-americana

A infraestrutura logística é um dos pilares fundamentais para o comércio exterior, sendo determinante na competitividade internacional do Brasil. Contudo, o país enfrenta significativas ineficiências (gargalos) em sua rede de transportes, os quais impactam negativamente no que se convencionou chamar de “Custo Brasil” (ou seja, o agregado dos custos adicionais decorrentes da burocracia e de deficiências de infraestrutura que oneram os produtores locais), o qual reduz a capacidade de aproveitar plenamente dos benefícios do comércio internacional.

Reducir essas ineficiências se torna ainda mais premente, particularmente no atual contexto da janela de oportunidade aberta pelas tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China, a qual oferece ao Brasil a chance





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

de reposicionar-se como um fornecedor ainda mais estratégico de *commodities* e crescer na exportação de produtos industrializados, desde que sejam feitos avanços estruturais e políticos em sua logística.

Um dos elementos principais dessas ineficiências na rede de transportes nacional é o fato de ser amplamente dominada pelo modo rodoviário, que, apesar de sua capilaridade, é ineficiente para o deslocamento de grandes volumes e a longas distâncias. Menos de 35% da movimentação de nossa matriz modal é composta por ferrovias, hidrovias e cabotagem, ao passo que países concorrentes apresentam uma integração logística multimodal mais equilibrada (e de menores custos ao produtor).

Além disso, portos brasileiros enfrentam problemas como alta ociosidade, infraestrutura deficiente e altos custos operacionais. Já o transporte aéreo, que poderia apoiar o comércio de produtos de alto valor agregado, permanece subutilizado devido a limitações operacionais e altas tarifas aeroportuárias.

O conflito comercial entre EUA e China intensificou tendências como o *near shoring* e *friendly shoring*, oferecendo ao Brasil oportunidades para atrair investimentos e integrar-se em cadeias globais de valor mais complexas. No entanto, para capitalizar essas tendências, o país precisa de uma logística eficiente e integrada que conecte os mercados internos a parceiros regionais e globais.

Projetos de infraestrutura voltados para a integração sul-americana, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e as rotas bioceânicas, podem facilitar o acesso do Brasil aos mercados





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

localizados no Pacífico, e até mesmo abrir rotas alternativas capazes de reduzir custos de nossa exportação para atingir os estratégicos mercados asiáticos.

As estratégias para modernizar a infraestrutura logística nacional e alinhar-se às exigências do comércio internacional, envolvem:

Expansão Ferroviária: Avançar na execução de projetos estratégicos de integração, por concessões e principalmente autorizações, que interconectem as vastas distâncias nacionais e as regiões produtoras aos portos de exportação.

Fortalecimento Hidroviário e Portuário: Desenvolver as hidrovias das bacias do Paraná, Paraguai e Amazonas, além de expandir a oferta e modernizar os portos com maior eficiência tecnológica e menor burocracia.

Desenvolvimento de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs): Incentivar a criação de polos industriais próximos a zonas portuárias para agregar valor a produtos antes da exportação.

Integração Regional: Investir em infraestrutura de transporte para fortalecer os fluxos comerciais no Mercosul e facilitar o acesso às cadeias produtivas sul-americanas.

Ademais, a sustentabilidade tornou-se um fator-chave para a aceitação de produtos no mercado global. Investimentos em logística verde, como o transporte ferroviário de baixa emissão e tecnologias limpas nos portos, são essenciais para que o Brasil mantenha sua relevância em cadeias globais cada vez mais voltadas para critérios ESG (ambiental, social e de governança).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Para isso, é necessário implementar uma governança eficiente dos projetos de infraestrutura, com articulação entre os setores público e privado, facilitar financiamentos internacionais para projetos de infraestrutura de alto impacto, como aqueles oferecidos por BID e Banco Mundial, e promover acordos regionais que priorizem a construção de corredores logísticos integrados.

Com investimentos estruturados e um planejamento logístico eficiente, o Brasil pode não apenas superar seus gargalos, mas também assumir um papel de liderança no comércio internacional, aprofundando nossos laços com os vizinhos latino-americanos, integrando-se mais intensamente a um mercado atlântico, e reduzindo os custos de suas trocas com a Ásia.

4. Cronograma das atividades

Vislumbra-se o seguinte cronograma para as atividades a serem desenvolvidas pelo GT:

Atividade	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV
Revisão da literatura								
Análise dos dados								
Entrevistas								
Elaboração do Relatório								

