

Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil?

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



CINDES

Dezembro de 2009



Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil?*

CINDES

1. Introdução

A crise internacional atingiu duramente, no último trimestre de 2008, a economia brasileira que vinha em forte aceleração. Naquele trimestre, a taxa de crescimento do PIB (em comparação com o mesmo período de 2007) foi de 1,3%, em marcada queda em relação ao desempenho observado no terceiro trimestre do ano (6,8%). No primeiro trimestre de 2009, a economia viveria um período de retração da atividade (-1,8%), mas a recuperação do país se evidenciaria no início do segundo semestre do ano, a atividade econômica recuperando níveis de pré-crise no último trimestre de 2009.

Os desdobramentos da crise econômica ao longo do ano e as perspectivas da conferência de Copenhague sobre mudança climática foram os *drivers* das evoluções no posicionamento internacional do Brasil frente à agenda econômica global. Especialmente no caso da agenda da mudança climática, a perspectiva de Copenhague gerou intensos debates dentro e fora do Governo e a evolução do posicionamento externo do Brasil resulta principalmente do jogo de forças doméstico e de sua dinâmica em 2009.

* Este texto foi elaborado a partir dos trabalhos apresentados e dos debates que ocorreram no Seminário **Um ano após a crise: o que mudou na agenda econômica global do Brasil?**, organizado pelo CINDES, em 27 de novembro de 2009, no Rio de Janeiro. Trata-se de uma síntese livre de responsabilidade do CINDES, que não compromete nenhum dos autores individualmente citados. As apresentações do Seminário estão disponíveis em www.cindesbrasil.org.

A rápida recuperação do Brasil, os cenários otimistas vislumbrados para a economia nos próximos anos e o crescente reconhecimento internacional – pelos mercados e governos de outros países – de que o país desempenhará papel relevante na conformação da ordem internacional em construção depois da crise convergem em torno da percepção de que o Brasil sai da crise fortalecido.

A pergunta fundamental que aqui se faz é o título deste artigo: o que mudou na agenda econômica global do Brasil, um ano após a crise? Tenta-se responder a esta pergunta analisando a evolução da posição brasileira em três “tabuleiros” de negociação: o G20 e as instituições financeiras internacionais (seção 2), a agenda comercial (seção 3) e a de mudança climática (seção 4). Alguns comentários finais são apresentados na seção 5.

2. O Brasil frente ao G20 e às instituições financeiras internacionais

Com a eclosão da crise econômica global, no final de 2008, o G20 foi alçado a *status* de foro privilegiado de interlocução voltado para a coordenação das reações nacionais à crise. Até então, o G20 era um instrumento de diálogo e troca de experiências entre Ministros das Finanças de países desenvolvidos e em desenvolvimento, cuja preocupação principal era identificar preventivamente riscos de crise nos países em desenvolvimento.

A crise transforma o G20 em um mecanismo que reúne chefes de governo dos países envolvidos e desloca para o sistema econômico internacional o foco de suas preocupações. Apesar de ser uma instituição “informal”, o G20 mobiliza e distribui mandatos específicos para um vasto conjunto de instituições multilaterais “formais”: o FMI, o Banco Mundial e a OMC, entre outros. Impõe-se assim como uma espécie de “foro de última instância” do multilateralismo (embora não tenha cobertura multilateral).

A emergência dessa nova instância de interlocução e negociação foi percebida, pelo Governo brasileiro, como altamente funcional a seu objetivo de participar dos processos de *agenda-setting* nas áreas da economia e da política internacional – mesmo objetivo que orientou a participação do Brasil na Rodada Doha e que foi coroada com a inclusão do Brasil entre os países-chave na negociação do “pacote Lamy”, de julho de 2008.

Como a crise atingiu o Brasil pela porta do setor externo – gerando escassez de financiamento às exportações e queda na demanda externa – os vetores que orientaram a participação brasileira no G20, em sua fase inicial (reunião de Washington, em novembro de 2008) foram demandas de facilitação do acesso ao crédito comercial e o discurso contra o protecionismo e seus riscos¹.

Ao longo dos primeiros meses de 2009, tornou-se claro que a restrição ao crédito comercial para as exportações brasileiras pode ser gerenciada com instrumentos domésticos e que o recrudescimento do protecionismo não teve a intensidade que se temia. Paralelamente outros temas ganharam peso na agenda brasileira para o G20: a reforma das instituições financeiras internacionais – especialmente o Fundo Monetário Internacional – e a redução dos desequilíbrios macroeconômicos globais.

2.1. A reforma do FMI²

Desde antes da eclosão da crise e do *upgrading* institucional e político do G20, a reforma de diversos aspectos do sistema da governança do FMI já fazia parte da agenda brasileira. Já no final dos anos 90, o Brasil defendia o aumento do grau de representatividade dos países em desenvolvimento – através da redistribuição dos pesos dos votos dos países-membros – mudanças nos critérios de condicionais dos acordos *stand by* e a criação de novas linhas (mais ágeis e flexíveis) de empréstimos.

¹ Motta Veiga, P., Iglesias, R.M. e Rios, S.P. (2009).

² Essa sub-seção se apóia, em grande medida, em Valls Pereira, L. (2009).

A crise de 2008 – que encontrou o Brasil com US\$ 200 bilhões de reservas internacionais – e o *upgrading* do G20 parecem ter criado as condições para que os objetivos perseguidos pelo Brasil no FMI fossem sendo gradualmente alcançados.

No que se refere à representatividade (e ao percentual de votos) dos países em desenvolvimento, na reunião do G20 de abril de 2009 foi anunciada a antecipação da revisão das cotas do FMI de 2013 para o ano de 2011. Além disso, “países do G20 que não eram membros do Fórum de Estabilidade Financeira (o Brasil, entre eles) foram convidados para integrar esse fórum”³.

No que diz respeito à política de empréstimos do FMI, além de demandas para mudanças nos critérios de condicionalidades dos acordos stand by, a defesa por novas linhas de empréstimos – adaptadas ao novo cenário definido pela globalização financeira – passou a integrar a agenda brasileira no final da década de 90. Em março de 2009, o FMI anunciou a criação da linha de crédito flexível (*Flexible Credit Line*), cujas condições atendem às demandas enunciadas pelo Diretor Executivo brasileiro do FMI⁴.

Ainda em 2009, o Brasil passou a integrar o grupo de países que forneceram créditos ao FMI. Nas vésperas da reunião do G20, em abril, o Brasil havia convocado reunião dos BRICs, cuja declaração final enfatizou a decisão dos quatro países de não aportar recursos adicionais ao FMI enquanto a instituição não fosse reformada, de forma a permitir maior participação do grupo. Como na reunião de Londres os países do G20 anteciparam o prazo previsto para a reforma do FMI, o Brasil anunciou sua disposição para fazer o empréstimo ao Fundo, o que se concretizou alguns meses depois através da aquisição, pelo Brasil, de US\$ 10 bilhões em títulos do FMI.

³ Valls Pereira, L. (2009).

⁴ Não há limite de crédito, este pode ser renovado após seis meses ou um ano e os prazos de pagamento podem ser de até cinco anos. Além disso, o país poderá pedir o empréstimo como uma medida de precaução para evitar uma possível crise.

2.2. A correção dos desequilíbrios macroeconômicos internacionais

Sobretudo a partir da terceira reunião do G20, em Pittsburgh (setembro de 2009), o Brasil passou a demonstrar explícito interesse no tema da redução dos desequilíbrios macro-econômicos internacionais. Na origem desse interesse, estão as preocupações governamentais com o forte movimento de apreciação cambial por que passou a moeda brasileira ao longo de 2009, refletindo em boa medida o ingresso de capitais externos no país. Como as perspectivas da economia brasileira indicam que este movimento de entrada de recursos tende a crescer nos próximos anos, a preocupação do Governo vai além da conjuntura e se projeta ao futuro.

A agenda macro esteve centrada, até a reunião de Pittsburgh, nos temas fiscais e o Brasil havia demonstrado reticência a comprometer-se com metas de expansão fiscal, embora tenha apoiado explicitamente a manutenção do esforço fiscal concretizado através de “pacotes” nacionais de estímulo tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A partir de Pittsburgh, a agenda macroeconômica do G20 se amplia para incluir o tema dos desequilíbrios monetários internacionais, na perspectiva da implementação de uma estratégia coordenada de saída de crise e de transição de um padrão de crescimento global “mais equilibrado”.

A Declaração Final da reunião lança o *Framework para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado*, que pretende definir um processo para alcançar um objetivo central: assegurar que as políticas (macroeconômicas, comerciais e estruturais) nacionais e regionais sejam consistentes com os objetivos de um crescimento global equilibrado e sustentável. Caberia ao FMI assistir os Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais do G20 no processo de “avaliação mútua” das políticas individuais dos países-membros, reportando regularmente ao G20.

Esta nova função de supervisão do FMI em relação às políticas nacionais de saída de crise recebeu, no Comunicado da reunião de Ministros das Finanças e de Presidentes dos bancos Centrais do G20, em novembro de 2009 (em Saint Andrews, na Escócia), prazos e objetivos específicos. Nessa reunião, definiu-se um cronograma para o processo e “avaliação mútua” das políticas nacionais dos países do G20, que ocorrerá ao longo de 2010, identificando diferentes eventos que, durante este ano, concretizarão as várias etapas do processo.

O Brasil passa a ter interesse maior neste processo na medida em que a apreciação cambial é percebida, no Governo, como um *spill over* negativo de políticas de outros países. Nas palavras de Nogueira Batista Jr. (2009)⁵, “alguns países de grande porte, notadamente a China, relutam muito em aceitar a apreciação das suas moedas. (...) Se um país grande como a China se recusa a absorver uma parte expressiva da depreciação do dólar, o ônus recai sobre os países com moedas flutuantes – especialmente aqueles que mantêm juros altos e oferecem boas perspectivas para investimentos estrangeiros. O Brasil é um desses países”⁶.

A adoção de um imposto sobre operações financeiras com alíquota de 2% sobre a entrada de capitais externos para aplicações financeiras no Brasil foi uma decisão unilateral do Brasil, adotada em outubro, em resposta à apreciação cambial. Embora a medida tenda a ser considerada insuficiente para influenciar a evolução do valor do real frente a outras moedas, na reunião de Saint Andrews, o Brasil apresentou e discutiu a medida com outros países. De acordo com entendimento de representantes governamentais⁷, o *Framework* incluirá doravante temas relacionados aos impactos dos fluxos de capitais sobre o valor das moedas dos países emergentes.

⁵ Nogueira Bastista Jr., P. (2009).

⁶ Autoridades brasileiras anunciaram, antes da reunião de Saint Andrews, que proporião a adoção como padrão, pelos países do G20, de regimes de câmbio flutuante. A proposta não parece ter ido adiante na reunião.

⁷ Entrevista por telefone com representante do Ministério da Fazenda do Brasil no G20.

3. A agenda comercial do Brasil: das respostas à crise ao pós-crise

Nos anos que precederam à eclosão da crise econômica internacional, o comércio exterior brasileiro crescia a taxas substancialmente mais elevadas que o comércio mundial. Do lado das exportações, a explicação para esse fenômeno reside na dinâmica dos preços internacionais das *commodities* exportadas pelo Brasil.

No plano externo, o ambiente político favorecia cada vez menos processos unilaterais ou negociados de liberalização. Isso se expressava não apenas no recrudescimento do nacionalismo econômico (que gerou uma série de medidas discriminatórias contra investimentos diretos externos, tanto no Norte quanto no Sul), mas também nas dificuldades para concluir a Rodada Doha. Registre-se ainda o fato de que nenhum novo acordo comercial preferencial com alguma relevância entrou em vigor nos últimos anos.

Por outro lado, novas formas de barreiras e medidas discriminatórias na área comercial entraram na agenda, em geral trazidas por preocupações sanitárias, ambientais ou relacionadas a políticas de mitigação da mudança climática.

Esse era o ambiente político em que evoluía a globalização antes da crise e não haveria nenhuma razão para supor que a eclosão desta ajudasse a reverter tal cenário. Muito pelo contrário.

3.1. A crise e o comércio exterior brasileiro: impactos e respostas de política⁸

A eclosão da crise financeira internacional atingiu o comércio exterior brasileiro em um momento em que a corrente de comércio mostrava forte expansão – as exportações brasileiras cresciam 27% e as importações 51% em setembro de 2008, considerando os valores acumulados nos doze meses encerrados naquele mês comparados com igual período do ano anterior.

Do lado das exportações, a crise provocou queda abrupta dos preços internacionais, que somada à deterioração do índice de *quantum* levou a uma expressiva redução dos valores exportados.

As exportações brasileiras de produtos manufaturados sofreram mais que as demais categorias como consequência de algumas características da atual crise financeira internacional: (i) expressiva retração do crédito no período inicial da crise e (ii) forte contração da atividade econômica nos países que são os destinos mais relevantes das exportações brasileiras destes produtos – Estados Unidos e América do Sul.

O desaquecimento da demanda nos principais mercados importadores e a recuperação mais rápida da demanda da China por *commodities*, transformou o país no principal destino das exportações brasileiras de produtos básicos e semimanufaturados, substituindo a Europa, que ocupava essa posição até meados de 2008.

O peso crescente de produtos primários na pauta de exportações brasileiras tem estimulado o debate sobre os riscos de “primarização” das vendas externas do país.

⁸ Esta subseção se apóia, em grande medida, em Rios, S.P. e Iglesias, R.M. (2009). Também foram utilizados dados e informações da apresentação de Ricardo Markwald (da FUNCEX) no Seminário organizado pelo CINDES em 27 de novembro de 2009 (disponível em www.cindesbrasil.org).

Embora esta tendência se tenha acentuado no período mais recente, a participação dos manufaturados nas exportações brasileiras vem se reduzindo desde 2005⁹.

Da mesma forma, desde aquele ano, vem caindo o coeficiente de exportação da indústria de transformação (responsável pela produção de manufaturados). Este coeficiente, que atingira mais de 19%, em 2005, perdeu dois pontos percentuais entre este ano e 2008 e, diante do cenário internacional prevaiente em 2009 e da retomada do crescimento no Brasil, é previsível que ele sofra nova redução no corrente ano.

A crise também deve acentuar a tendência à redução do número de empresas exportadoras, perceptível desde 2004 (embora com pequeno desvio, em 2007). Naquele ano (2004), o número de empresas exportadoras atingiu 21.000, contra 16.500, em 2000. Já em 2008, o número de exportadores caía abaixo dos 20.000, número que muito dificilmente será alcançado em 2009.

As respostas do Brasil aos impactos da crise concentraram-se, na área de política comercial, nas medidas de apoio às exportações. Essas medidas enfatizaram a expansão dos mecanismos de financiamento público às exportações, a redução do custo do crédito (redução das taxas de juros) e o aumento substancial da alocação de recursos do Tesouro para equalização das taxas de juros. Do lado das importações, não se registrou qualquer movimento significativo, exceto o frustrado anúncio da introdução de licenças automáticas de importação, em janeiro de 2009¹⁰.

Como já se comentou, a apreciação do real ao longo do ano tem preocupado de forma crescente as autoridades econômicas do governo, pressionadas intensamente por setores empresariais que competem com importações no mercado doméstico

⁹ Junto com o aumento da participação dos primários na pauta de exportação brasileira, registra-se, nos últimos anos, crescente concentração da pauta em um número reduzido de produtos. Assim, os dez primeiros produtos da pauta respondiam, em 2002, por 29% das exportações totais, participação que, em 2009 (até outubro) atingia 39,1%.

¹⁰ Ver Rios, S.P. (2009).

ou que exportam manufaturas. Esse cenário tem deixado a política comercial sob tensão, gerando alguma pressão protecionista e demandas por novas medidas para impulsionar exportações.

Até o momento, o governo tem lidado com esta questão buscando atuar sobre os fluxos de capitais e financeiros - como a introdução do IOF sobre entradas de capital de curto prazo indica. Em novembro, a imprensa brasileira informava que estava em estudo no Banco Central e no Ministério da Fazenda um conjunto importante de medidas de liberalização cambial, que facilitariam saída de recursos do Brasil através de empréstimos de bancos brasileiros, beneficiando inclusive as empresas nacionais em processo de internacionalização.

Na área de política comercial negociada, a principal evolução observada na posição brasileira em meio a crise foi a redução, a partir de meados de 2009, do empenho do país em “empurrar” os esforços para a conclusão da Rodada Doha. Essa foi a prioridade máxima da política comercial brasileira nos anos anteriores à crise e o Brasil enfatizou, nas duas primeiras reuniões do G20 a importância de concluir a Rodada, com base no “pacote Lamy”, de julho de 2008.

No segundo semestre de 2009, o esforço brasileiro parece ter-se reduzido substancialmente, em parte pela preocupação governamental de que a discussão sobre Doha - e sobre as concessões que o Brasil concordou em fazer, no “pacote Lamy” - contaminasse o debate eleitoral de 2010

Também a prioridade concedida aos temas de integração sul-americana perdeu fôlego em 2009. Neste caso contou menos qualquer tipo de cálculo político do que a crescente polarização política entre países sul-americanos, que esteve próxima da conflagração militar nos países andinos. Como a estratégia brasileira optara por enfatizar menos a dimensão econômica e comercial da integração, favorecendo os aspectos políticos, ela se viu paralisada diante da polarização entre os países da região.

No caso específico do Mercosul, a crescente tensão comercial com a Argentina - em função da adoção, por este país, de medidas protecionistas contra exportações brasileiras - paralisa toda a agenda econômica e começou, em novembro, a gerar retaliações por parte das autoridades de Brasília.

3.2. O cenário externo pós-crise

Em relação ao ambiente político que cercava, antes da eclosão da crise econômica, a agenda econômica internacional, a crise de 2008 - produto direto da interdependência - veio fortalecer percepções comportamentos defensivos e de aversão à globalização desenvolvidos nos anos que a precederam. Especialmente nos países desenvolvidos, conferiu ainda maior legitimidade à adoção de políticas mitigadoras dos impactos da interdependência econômica.

Apesar do recrudescimento do nacionalismo econômico e de medidas discriminatórias contra investimentos estrangeiros, não houve um significativo crescimento de medidas de protecionismo comercial no mundo, durante a fase mais aguda da crise. A maioria das medidas adotadas neste período direcionou-se para setores que já eram anteriormente os mais protegidos, como os produtos agrícolas, metais básicos, têxteis e confecções e química básica.

A crise agregou a um ambiente político bastante crítico à globalização novas fontes de tensão e conflito. Isso ocorre, em primeiro lugar, em função das políticas nacionais adotadas em resposta à fase mais aguda da recessão. Muitas das medidas adotadas, especialmente subsídios em apoio a empresas nacionais ameaçadas, podem vir a produzir efeitos mais do que temporários, afetando de forma durável a posição competitiva de grandes empresas nos principais mercados mundiais.

Além disso, os desequilíbrios macroeconômicos globais estão longe de ter sido resolvidos e a recuperação econômica ainda não beneficiou os empregos. Ainda existem, portanto, riscos não desprezíveis de recrudescimento do protecionismo comercial nas fases que se seguirão à estabilização pós-crise. Estas exigirão subs-

tanciais mudanças econômicas domésticas, pois os governos deverão atacar “as políticas que causaram a crise” (na fase de ajustamento) e, em seguida (na etapa de reformas), “as estruturas econômicas e políticas que levaram a tais políticas” (Frieden, 2009).

O processo de saída da crise e retomada do crescimento se dará portanto em um cenário potencialmente conflitivo e de crise do multilateralismo comercial. A entrada de novos temas na agenda comercial, sobretudo aqueles relacionados à mitigação da mudança climática, tende a constituir nova fonte de conflitos e de medidas unilaterais.

3.3. A política comercial brasileira pós-crise: preocupações e agenda

A apreciação do real, por seus impactos sobre a competitividade da produção e das exportações brasileiras, constitui o elemento central do cenário pós-crise, no que diz respeito à política comercial brasileira. É este fenômeno que “empurra” a agenda governamental de apoio às exportações e que gera pressões protecionistas entre os setores que competem com importações no mercado doméstico.

Como previsivelmente as exportações de produtos primários continuarão a crescer a taxas superiores às de bens manufaturados, as preocupações com a “primarização” da pauta se acentuarão e poderão induzir a adoção de novas medidas de estímulos às exportações de manufaturados e de políticas para reduzir a entrada de capitais de curto prazo e/ou incentivar a saída de recursos (ambas políticas buscando reduzir os impactos da entrada líquida de recursos sobre a taxa de câmbio).

Por outro lado, nos anos anteriores à crise houve expressivo crescimento dos investimentos externos das empresas brasileiras. Esse processo envolveu empresas de diversos setores, mas foi interrompido com a eclosão da crise, que atingiu de forma particularmente intensa algumas das maiores empresas produtoras e exportadoras de *commodities*. Superada a fase aguda da crise, já ocorreu movi-

mento de consolidação em alguns dos setores fortemente atingidos e o Governo parece intensificar esforços para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras, que já se beneficiam de linha específica de financiamento do BNDES. Mais do que o recurso a acordos bilaterais de investimentos, a estratégia governamental nessa área aponta para mecanismos unilaterais de apoio através de financiamento e de medidas tributárias.

No entanto, temas como o aumento da competitividade sistêmica da economia – através da redução da carga tributária sobre investimentos, da melhoria da infraestrutura logística e de outras reformas microeconômicas – tendem a manter, ao menos em 2010, a baixa prioridade que receberam nos últimos anos, sob os governos Lula.

No plano da política comercial negociada, o Brasil já parece ter assimilado o fato da não conclusão da Rodada Doha, mas a experiência desta Rodada e as dificuldades que marcaram a sua negociação podem tornar o Brasil menos refratário às discussões sobre a reforma da governança da OMC. Até hoje, o Brasil tem adotado posturas muito cautelosas na maioria dos temas relacionados à governança multilateral do comércio, evitando apoiar movimentos que alterem de forma relevante o *status quo*¹¹.

Essa discussão ganhou novo impulso recentemente com a apresentação, pela Índia – mas em nome de um grupo expressivo de países desenvolvidos e em desenvolvimento – de proposta de texto para inserção na Declaração final da Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2009. O texto em questão propõe que a OMC periodicamente se engaje em processo de revisão de seu funcionamento, eficiência e transparência, avaliando a possibilidade de melhorias sistêmicas.

Uma maior receptividade a temas de governança multilateral, aliada à percepção

¹¹ Motta Veiga, P. e Rios, S.P. (2009).

de emergência de novos riscos protecionistas derivados da interseção entre as agendas de comércio e de mudança climática (mas também segurança alimentar, segurança energética, etc), pode renovar o interesse brasileiro no multilateralismo. Isso porque esses temas trazem embutidos os riscos de imposição de novas barreiras às exportações brasileiras, mas também de introdução de novos esquemas de subsídios que podem ter efeitos muito distorcivos sobre fluxos de comércio e de investimentos¹².

4. O posicionamento brasileiro nas negociações de mudança climática: avanços importantes¹³

O ano de 2009 assistiu a uma evolução surpreendente do ambiente político em que se debate, no Brasil, o tema das negociações sobre mudança climática. O resultado líquido desta evolução é a passagem do Brasil de uma postura defensiva, estritamente alinhada com a de outros grandes países emergentes – grandes emissores de carbono – como China e Índia, a uma postura moderadamente ofensiva. Esta se concretizou, em 13 de novembro, quando o Brasil anunciou meta voluntária de redução de emissões, tendo como referência o nível de emissões gerado em 2020 sob um cenário “*business as usual*”.

Tão relevante quanto o resultado do processo, no entanto, foram as suas motivações domésticas e sua dinâmica.

No plano das motivações, não é possível ignorar o fato de que contribuiu muito para tornar mais aceitável, entre os defensores da postura tradicionalmente defensiva do Brasil, a proposta de oferecimento de uma meta voluntária a percepção

de que o desmatamento da Amazônia mostra, nos últimos anos, forte redução e que tal tendência deverá se manter nos próximos anos. Como o desmatamento é a principal fonte de emissões de carbono no Brasil, essa tendência de redução deixa confortáveis os setores reticentes à assunção de quaisquer compromissos quantitativos pelo país.

Por outro lado, a entrada da ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva na corrida presidencial de 2010 pelo Partido Verde promoveu rapidamente a problemática da transição para uma economia de baixo carbono ao nível de tema prioritário agenda da campanha eleitoral.

No que se refere à dinâmica do processo, a mudança de posição do governo brasileiro sancionou um relativamente rápido processo de deslocamento e realinhamento de posições, que afetou tanto o Estado quanto a sociedade civil. Para ser mais preciso, é possível identificar os impactos desta evolução no Executivo Federal, nos governos estaduais e municipais, nas associações empresariais e em outras instituições representativas da sociedade civil.

No nível do Executivo Federal, o desenlace das negociações internas indica que houve substancial redução do poder dos Ministérios de Relações Exteriores e de Ciência e Tecnologia - que até então monopolizavam o desenho da estratégia negociadora brasileira na área da mudança climática – na definição da posição brasileira. Em contrapartida, ganhou peso significativo o Ministério do Meio Ambiente – principal impulsionador da proposta de adoção, pelo Brasil, de uma meta voluntária.

Os governos estaduais também protagonizaram movimentos inovadores e o fizeram de forma bastante autônoma em relação aos interesses do governo federal (especialmente do MRE e do MCT). Assim, “os governadores dos estados amazônicos, liderados por Amazonas e Mato Grosso (...) se mobilizaram consistentemente para que o Brasil apóie a presença do desmatamento evitado num novo tratado, como um mecanismo de mercado e com direito a *offset* por parte dos países

¹² Naidin, L.C., Gadelha, M.F. e Lemme, M.C. (2010).

¹³ Esta seção se apóia, em grande medida, em Viola, E. (2010).

desenvolvidos”. Além disso, “em novembro de 2009, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou projeto de lei climática do Executivo que estabelece meta obrigatória de redução de emissões de 20% em 2020, considerando 2005 como ano-base” (Viola, 2010).

Do lado da sociedade civil, a evolução mais expressiva em 2009, em termos de posição negociadora, verificou-se na classe empresarial (industrial e do agronegócio). Parte significativa do empresariado, organizado em três coalizões, divulgou, entre os meses de julho e setembro, documentos demandando mudanças na posição oficial brasileira nas negociações de mudança climática. Esses documentos refletem visões heterogêneas entre os setores empresariais, mas têm em comum a defesa de maior ativismo por parte do governo brasileiro nas negociações de clima.

5. Comentários finais

O Brasil acelerava sua trajetória de crescimento quando irrompeu a crise internacional, no último trimestre de 2008. A crise interrompeu um círculo virtuoso de crescimento do produto, do investimento e do emprego, reduzindo ainda os fluxos de comércio exterior e de investimentos externos de empresas brasileiras.

No entanto, um ano após a irrupção da crise, a importância global do Brasil parece ter aumentado. Em alguma medida isso se deve ao fato de que, contraposto ao abalo monumental sofrido pelas economias desenvolvidas e por algumas das grandes economias emergentes (Rússia e México), o desempenho brasileiro frente à crise gera a percepção de um *upgrading* da posição brasileira no cenário internacional. Mas as perspectivas positivas da economia brasileira no pós-crise¹⁴ também contribuem para esta percepção de importância aumentada do país no mundo.

¹⁴ Estas perspectivas estão ancoradas em tendências estruturais econômicas, sociais e demográficas, e alimentam um otimismo que mesmo as dúvidas sobre a evolução do quadro fiscal não são capazes de diminuir.

A avaliação positiva do desempenho do Brasil na crise e a visão otimista das perspectivas da economia e das oportunidades de investimento que se abrirão nos próximos anos convergem para favorecer evoluções das posturas brasileiras nas arenas de negociação aqui consideradas.

Especificamente ao longo de 2009, três evoluções nas posições negociadoras do Brasil merecem destaque:

- o compromisso com uma meta voluntária, mas quantificada e monitorável, de redução de emissões de gases de efeito estufa nas negociações de mudança climática;
- o deslocamento de prioridade, no G20, para questões relacionadas aos desequilíbrios macroeconômicos internacionais, a partir da Cúpula de Pittsburgh, em setembro; e
- a decisão de fornecer crédito ao FMI, através da compra de US\$ 10 bilhões em títulos emitidos pelo Fundo.

Estes três movimentos do Brasil nas arenas de negociação econômica global chamam a atenção, em primeiro lugar, por serem tipicamente “individuais”. Ou seja, traduzem iniciativas do Brasil como ator individual e autônomo na cena internacional, distanciando-se de movimentos feitos em conjunto com outros países, como os BRICs ou os “países em desenvolvimento”¹⁵. Além disso, os dois primeiros movimentos distanciaram o Brasil da posição negociadora chinesa em duas áreas-chave da agenda internacional. No caso da mudança climática, o Presidente Lula criticou explicitamente a hipótese de um entendimento bilateral entre China e EUA às vésperas de Copenhague. No caso da agenda do G20, a China tentou

¹⁵ A posição brasileira de apoio ao “pacote Lamy” na Rodada Doha da OMC, em julho de 2008, também teve esta característica: ao assumir explicitamente sua posição, o Brasil distanciou-se de posturas de coalizão e de fidelidade retórica a blocos, sejam eles os países em desenvolvimento ou o MERCOSUL.

evitar que o tema da avaliação pelo FMI das políticas nacionais de saída de crise ganhasse prioridade, enquanto o Brasil colocou crescente ênfase nesta questão, como se viu.

Em segundo lugar, estes movimentos apontam para um maior envolvimento do Brasil com temas de governança global. Como se observou em outro trabalho¹⁶, na matriz brasileira de formulação de políticas e posições negociadoras, não há tradicionalmente espaço para agendas de governança global, as posições negociadoras do Brasil traduzindo essencialmente uma combinação entre “interesse nacional” e “interesses dos países em desenvolvimento”. A concessão de crédito ao FMI e a evolução da postura brasileira frente à negociação da mudança climática indicam que há algo de novo aí. Isso apesar de ser indiscutível que as motivações para o posicionamento brasileiro são o “interesse nacional”, tal como percebido pelo governo (e, no caso da mudança climática, diversos atores da sociedade civil e do Estado).

Estas considerações nos levam à seguinte questão: as evoluções ocorridas em 2009 prenunciam mudança mais ampla em benefício dos interesses domésticos ofensivos nas negociações internacionais e na direção da integração de objetivos sistêmicos (relacionados à governança global) à agenda brasileira?

Na realidade, evoluções em direção a posturas menos defensivas já eram observáveis no Brasil antes mesmo da eclosão da crise, na área de negociações comerciais, sob o impulso dos interesses do agronegócio e dos setores industriais internacionalmente competitivos.

No cenário pós-crise vigente no Brasil este tipo de evolução tende a ganhar novo impulso, o que não significa que as posições brasileiras nas arenas de negociação econômica global seguirão trajetória linear e definível *ex ante*. Essa trajetória dependerá não apenas das especificidades das diferentes arenas de negociação, mas também e principalmente da evolução das percepções domésticas em relação

à globalização e ao valor de regimes internacionais, bem como do ambiente político internacional no pós-crise.

No que se refere às percepções domésticas, há alguns fatores que tendem a fortalecer percepções otimistas em relação às oportunidades e riscos com que o Brasil se defronta no cenário global. Entre estes fatores, destacam-se o posicionamento brasileiro nos ciclos de investimentos internacionais pós-crise, em que a atratividade da economia brasileira cresce. Além disso, a posição brasileira como supridor mundial de alimentos e matérias primas deve se fortalecer e, passados os efeitos da crise, os investimentos externos das empresas brasileiras já começam a crescer novamente¹⁷.

Por outro lado, no entanto, a crescente competição chinesa que afeta não apenas as exportações, mas também a produção doméstica, de um número crescente de setores industriais, expandindo a área de interesses na indústria negativamente impactados pela competitividade manufatureira da China. Preocupações com a globalização tendem a se concentrar no efeito-China, mas este efeito deixa de ser um problema de poucos setores industriais para preocupar um grande número de interesses solidamente estabelecidos no Brasil. Portanto, a percepção dos riscos associados à globalização e à interdependência também tende a se intensificar, mas não a ponto de comprometer uma “aposta” brasileira nas oportunidades da crescente integração ao mundo.

No que se diz respeito ao cenário externo, a viabilidade de evolução da posição brasileira ao longo de trajetória ofensiva e de assunção de responsabilidades com a produção de bens públicos globais estará condicionada pela continuidade dos esforços internacionais de cooperação e negociação nas diferentes agendas globais. Na falta deste estímulo e em cenário internacional marcado pela fragmentação e por conflitos econômicos e políticos, é difícil imaginar que as percepções brasileiras da globalização não venham a ser negativamente afetadas.

¹⁷ O Estado parece apostar nessa evolução, ao incluir entre os componentes das políticas de resposta à crise um reforço dos instrumentos de financiamento às exportações e o apoio à formação de campeões nacionais em setores em que o Brasil dispõe de claras vantagens comparativas (celulose, carnes, siderurgia).

Referências Bibliográficas

- **Frieden, J. A. (2009)** - *The crisis and beyond: prospects for international economic cooperation*, paper prepared for a conference organized by the Ministero dell’Economia e delle Finanze and by the Centre for Economic Policy Research on “Where are the new engines of growth”, Rome, 23-24 July.

- **Motta Veiga, P., Iglesias, R.M. e Rios, S.P. (2009)** - *O Brasil, a crise internacional e o G20*, Breves CINDES 16, março.

- **Motta Veiga, P. e Rios, S.P. (2009)** - *O Brasil na OMC e a governança do sistema multilateral*, Breves CINDES 12, janeiro.

- **Naidin, L.C., Gadelha, M.F. e Lemme, M.C. (2010)** - *Políticas climáticas e efeitos sobre o comércio* (versão preliminar apresentada no Seminário do CINDES, em 27 de novembro de 2009). A ser publicado na série Breves CINDES.

- **Nogueira Bastista Jr., P. (2009)** - *A queda do dólar*, O Globo, 14 de novembro.

- **Rios, S.P. (2009)** - *Brazil: increased international integration imposes limits on protectionist policies*, in Evenett, S.J. - edit. (2009) - *Broken promises: a G20 Summit Report by Global Trade Alert*, CEPR.

- **Rios, S.P. e Iglesias, R.M. (2009)** - *América do Sul: respostas à crise - Respostas de Política Econômica e Comercial à Crise Internacional: o caso do Brasil*, Breves CINDES 24, setembro.

- **Valls Pereira, L. (2009)** - *O Brasil e a agenda do Fundo Monetário Internacional*, Breves CINDES 19, setembro.

- **Viola, E. (2010)** - *Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira* (versão preliminar apresentada no Seminário do CINDES, em 27 de novembro de 2009). A ser publicado na série Breves CINDES em 2010.