

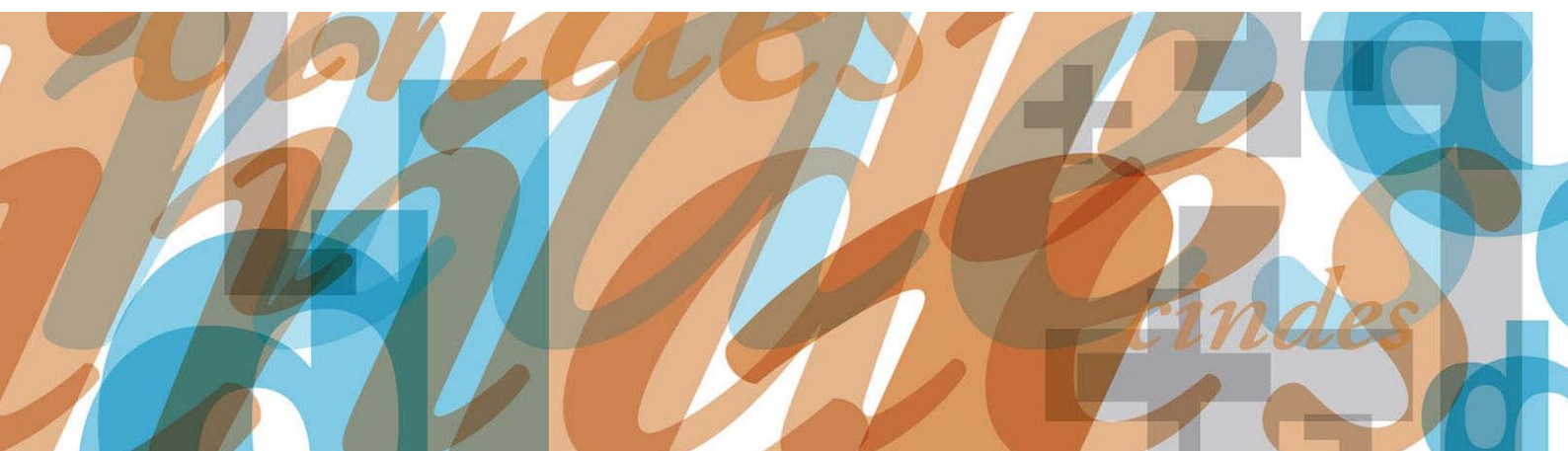
Textos Cindes Nº29

Cenários para a nova configuração da ordem econômica internacional e seus impactos sobre as estratégias brasileiras.

Marta Castello Branco*
Pedro da Motta Veiga*
Sandra Polónia Rios*

Dezembro de 2011

* do CINDES



1. Introdução

Na última década, o mundo assistiu a profundas mudanças na ordem econômica e política global. Ao gradual declínio da unipolaridade norte-americana e ao firme crescimento de países emergentes como China, Índia e Brasil, que já se fazia notar em meados da década, a crise econômica de 2008 adicionou uma expressiva dose de incertezas que parece multiplicar-se em 2011, alimentada pelos impasses políticos no Congresso dos Estados Unidos e pelo “imbróglio” institucional e econômico em que está imersa a Europa. Se o resultado dessas evoluções será o estabelecimento de uma nova ordem mundial multipolar, ainda não se pode afirmar com segurança.

À retração da atividade econômica norte-americana somaram-se as incertezas relacionadas ao aprofundamento das divisões político-partidárias no Congresso dos Estados Unidos, que tem obstruído qualquer avanço nas reformas estruturais necessárias a uma saída sustentada da crise.

Até mesmo o papel dos Estados Unidos de âncora do sistema financeiro internacional passou a ser questionado. O rebaixamento histórico nas avaliações de risco da dívida soberana do país, em agosto de 2011, pode ser o prelúdio da perda de dominância norte-americana no sistema financeiro global. Se os atuais desequilíbrios macroeconômicos globais não forem superados, não pode ser descartada a possibilidade de que o dólar perca seu status de moeda de reserva global. No momento, a moeda norte-americana ainda não tem concorrente a altura no mundo. Mas, na situação atual, crescem as pressões de diversos atores públicos e privados por uma transição para um sistema monetário baseado em moedas múltiplas.

A Europa – que buscava consolidar-se como pólo alternativo do poder econômico com a introdução do euro – está mergulhada em uma crise que ultrapassa em muito os limites da política econômica e coloca em xeque o próprio modelo de integração. Por sua dimensão, a crise europeia tem impactos inequívocos sobre a economia mundial, com reflexos sobre os cenários de crescimento econômico nas diversas regiões do planeta.

A transição para uma nova ordem mundial está se dando em um contexto de turbulências e competição acirrada que parecem crescer a cada dia. A crise de 2008 colocou um fim em uma

era de prosperidade no mundo desenvolvido, que havia sido movida pelo combustível do endividamento e dos déficits fiscais elevados. A conta pelos excessos do passado está sendo apresentada sob a forma de difíceis dilemas políticos, que envolvem a demanda por adoção de medidas de austeridade fiscal que, se adotadas, devem agravar a já forte retração da atividade econômica.

A ideia de que os países emergentes poderiam passar incólumes à crise e que contribuiriam para sustentar um crescimento – ainda que moderado – da economia mundial tem se mostrado pouco realista. Em fins de 2010 esses países já se deparavam com dilemas de políticas econômicas relacionados à necessidade de combater taxas de inflação crescentes, resultantes dos elevados preços das commodities nos mercados internacionais, mas certamente impulsionadas pelas políticas domésticas de estímulo ao crescimento. Para enfrentar as pressões inflacionárias, alguns desses países adotaram no início de 2011 medidas de política econômica que, combinadas aos efeitos da retração no mundo desenvolvido, começaram a mostrar seus resultados em termos de desaceleração do crescimento no final do ano.

Os impactos destas evoluções sobre o quadro político e institucional de governança internacional são significativos e aumentam o grau de incerteza quanto ao futuro da ordem global. Nos países desenvolvidos, a evolução da economia e da agenda econômica internacional na primeira década do século XXI colocou sob *stress* os arranjos institucionais e sociais domésticos que respaldaram as estratégias de crescimento aberto ao mundo.

Em ampla medida, a evolução nas percepções e nas preferências de política nos países desenvolvidos é um efeito das mudanças associadas à “emergência do Sul”. Gradualmente e à medida que os efeitos da competição Norte-Sul se disseminavam pelos mercados de trabalho dos países desenvolvidos – afetando inclusive setores até então naturalmente protegidos da competição externa – o apoio político à agenda liberal, no plano internacional, reduziu-se no Norte.

Nos países do Sul, os modelos de desenvolvimento baseados no nacionalismo econômico com forte participação estatal voltaram a ganhar força, depois de um período em que estratégias de crescimento com liberalização foram hegemônicas. Esta evolução acentua

ainda mais a distância que separa o ambiente político internacional atual daquele que caracterizou o mundo até o final do século XX.

Os mecanismos e instituições criados para gerir a interdependência econômica e a globalização – que desfrutavam de grande prestígio político nos anos 80 e início dos 90 – enfrentam uma profunda crise de legitimidade e parecem despreparados para lidar com os desafios que emergem nesse cenário conturbado. Em âmbito regional, a crise na Europa também deixou evidente a fragilidade do modelo institucional europeu.

Tal situação já era perceptível antes da eclosão da crise econômica de 2008, que ocorreu em um ambiente político dominado por posições e visões críticas em relação aos impactos e às implicações do aprofundamento da interdependência econômica entre países e regiões (a globalização). A crise econômica acentuou estas tendências, agregando ao quadro prevalecente até 2008 novas fontes de tensão e conflitos, reforçando as visões políticas críticas à globalização. Neste sentido, tornou ainda mais patente a disfunção do quadro institucional e político da governança global *vis à vis* dos desafios atuais da agenda econômica internacional.

Neste quadro, a prioridade dos governos nacionais, nos países desenvolvidos, mas também nas economias emergentes, se concentra em temas econômicos domésticos com implicações diretas sobre as expectativas de crescimento econômico e sobre os mecanismos de coesão social, reduzindo-se grandemente o espaço para cooperação externa e a autonomia da agenda internacional destes países. Os desafios demandam soluções globais, mas as estratégias são orientadas pelos conflitos e dilemas políticos locais.

Esta é, segundo Frieden (2009), a verdadeira ameaça que a crise traz para a globalização: “não é um súbito mergulho em guerras comerciais, mas a erosão gradual do apoio a medidas que requerem compromisso com os parceiros comerciais e financeiros, um declínio gradual nos padrões de cooperação e colaboração”¹. No cenário pós-crise, os “potenciais contrapesos

a interesses nacionalistas e protecionistas terão se tornado muito mais frágeis”. Segundo Pettis (2009), “considerações políticas domésticas irão criar enormes (...) abismos entre políticas que atacam os desequilíbrios globais e as que lidam com preocupações domésticas relacionadas ao emprego”. Nesse ambiente fértil para o alastramento de posturas nacionalistas – tanto no campo econômico quanto político – os riscos para a paz mundial associados às questões de segurança nacional não podem ser menosprezados.

Portanto, nesse momento de inúmeras incertezas e grande ansiedade sobre as perspectivas para a economia mundial há uma vasta possibilidade de especulações sobre os cenários econômicos pós-crise e seus efeitos sobre os rumos da nova ordem mundial. Embora haja indícios de declínio do poder norte-americano, não está claro ainda, se esta tendência será consolidada. Tampouco a noção de que o mundo está indo na direção da multipolaridade pode ser considerada como irreversível. Por fim, não se sabe o papel que poderão exercer os países emergentes na nova ordem.

É importante registrar que este exercício de prospecção não diz respeito à evolução do quadro doméstico no período considerado. A análise das reações brasileiras frente aos diferentes cenários toma como um dado que o Brasil permanecerá, ao longo da década, em situação econômica semelhante à atual, caracterizada por crescimento moderado. O foco deste exercício são as implicações dos cenários internacionais aqui considerados mais plausíveis para o leque de opções de estratégias econômicas externas à disposição do país. Considera-se que cada cenário externo define, para o Brasil, um conjunto de incentivos e restrições que serão levados em conta na formulação da política econômica internacional do país.

A avaliação de como os interesses econômicos brasileiros serão afetados por diferentes trajetórias que as principais economias e regiões do mundo poderão seguir e por novas configurações de poder na ordem econômica internacional é exercício relevante para a formulação da política externa brasileira para os próximos anos. Muito tem se debatido no Brasil sobre a adequação e conveniência das escolhas que o país tem feito em termos de parcerias estratégicas e coalizões prioritárias. Esse artigo procura reunir elementos para contribuir para esse debate.

¹ “As national constituencies become more insistent on the urgent need to address domestic problems, policymakers in many nations are likely to find themselves drawn toward unilateralism as an attractive alternative to the complexities, uncertainties and potential sacrifices involved in working toward greater international cooperation” (Frieden, 2009).

2. Cenários para a economia global pós-crise²

A economia global emergiu da crise de 2008 com diferentes velocidades. O anêmico crescimento nos países desenvolvidos foi compensado por uma forte recuperação nos países emergentes. Até mesmo no continente europeu, os desempenhos foram muito desiguais, com as economias maiores crescendo mais rapidamente enquanto os países periféricos já davam sinais de fragilidade econômica.

No último ano, ficou claro que a débil recuperação que vinha se ensaiando após a crise está ameaçada por graves problemas de governança nas democracias ocidentais. Nos Estados Unidos e em diversos países europeus, a dívida privada acumulada durante os anos de boom foi “socializada”, desencadeando um processo de crises de dívidas públicas, aumento do grau de incerteza e retração na atividade econômica.

A experiência histórica mostra que os processos de recuperação de crises que se seguem a ciclos movidos por excessos de endividamento são lentos e frágeis, uma vez que é necessário um longo período de tempo para que as famílias, empresas e governos reduzam suas dívidas e equacionem seus orçamentos. Como agravante, a escala global da crise atual representa um entrave nas tentativas de retomada do crescimento pela via externa, que costuma ser uma opção quando a crise atinge países individualmente.

Enquanto os países desenvolvidos se debatiam com o fraco crescimento, as pressões inflacionárias passaram a ocupar o centro das atenções nas economias emergentes com economias superaquecidas já no final de 2010. Volumosos programas de incentivos fiscais e creditícios aceleraram a retomada do crescimento econômico, mas alimentaram a elevação de preços, limitando a capacidade desses países para adotar novas medidas de estímulo que pudessem compensar a retração da atividade e da demanda no mundo desenvolvido.

² Essa seção baseia-se em boa m em Castello Branco, M. (2011) *Alternative scenarios for the post-crisis global economy*. Breves Cíndes 58. Setembro, 2011.

Muitos dos países em desenvolvimento sofreram ainda os efeitos adversos das políticas monetárias fortemente expansionistas adotadas pelos países desenvolvidos, particularmente pelos Estados Unidos, à medida que estas contribuíam para inflar os preços das *commodities*, alimentar as bolhas especulativas nos mercados de ativos e apreciar as moedas locais. As diferentes respostas de políticas monetárias e de regimes cambiais seguidos pelos países emergentes fomentaram também divergências entre eles, colocando-os em posições diferentes nos debates sobre como lidar com a chamada “guerra cambial”.

Tudo indica que o crescimento das economias emergentes será insuficiente para compensar o desaquecimento do mundo desenvolvido. Os receios de que o mundo sofra um segundo mergulho recessivo não podem ser descartados. Os indicadores recentes sobre a economia norte-americana não permitem um veredicto inequívoco, apresentando elevada volatilidade, embora venham dando sinais de melhora nos últimos meses. Já para os países da zona do euro, as previsões são crescentemente sombrias.

2.1 Os principais desafios e condicionantes para os cenários de longo prazo

Como resultado da globalização, as estratégias domésticas de crescimento estão mais e mais vulneráveis a choques externos. Os *spillovers* de choques financeiros são particularmente poderosos, uma vez que podem ser transmitidos muito rapidamente por sistemas financeiros fortemente interconectados. O mercado internacional é hoje dominado por profundas crises de confiança instaladas nos dois lados do Atlântico. As incertezas sobre a capacidade de os formuladores de políticas desenharem e implementarem políticas econômicas coerentes capazes de lidar com os desafios que se apresentam alimentam as desconfianças e contribuem para a retração da demanda dos consumidores.

No contexto atual, as principais condicionantes para a retomada do crescimento econômico estão centradas na capacidade de liderança e articulação política nas esferas doméstica, regional e global para levar adiante as reformas estruturais necessárias à superação dos graves impasses em que se encontram os principais atores globais. A clivagem entre democratas e republicanos nos Estados Unidos é turbinada pelas divergências de opiniões entre economistas, que em nada contribuem para a construção de um projeto consensual de médio e longo prazo que permita a recuperação do crescimento econômico sustentado. Na Europa,

os conflitos de interesses entre os países centrais e periféricos e a debilidade do modelo de integração somam-se às disputas políticas nacionais para impedir a adoção das reformas necessárias tanto no que se refere à governança regional quanto às políticas econômicas domésticas.

Se a crise na zona do euro parece representar a maior ameaça no curto prazo, não se pode esquecer dos riscos não desprezíveis que a delicada situação fiscal americana representa no médio e longo prazos. Os tratamentos que serão aplicados para lidar com os elevados déficits fiscais e endividamentos insustentáveis condicionarão as perspectivas de crescimento nos Estados Unidos e na Europa. Para a China, as perspectivas de longo prazo estão associadas à habilidade dos formuladores de políticas para operar uma transição ordenada para o crescimento baseado no consumo doméstico, reduzindo gradualmente a dependência das exportações. Mas essa transição pode levar muito tempo para materializar-se e produzir resultados.

Para o resto do mundo, as possibilidades de sustentação do crescimento são fortemente dependentes da combinação de diferentes cenários para os três principais pólos do poder econômico e de influência na governança global.

2.1.1 Estados Unidos

Em meados de 2011 as atenções nos Estados Unidos estiveram voltadas para os embates em torno de uma crise artificial para aumentar o teto da dívida pública estatutária do país. Uma solução provisória foi encontrada após um acirrado debate entre republicanos e democratas, o que permitiu evitar o *default*, mas falhou no objetivo de colocar as finanças públicas em uma trajetória sustentável. De fato, o acordo a que chegou o Congresso combinou o oposto do que se necessitava: o ajuste fiscal de médio prazo é excessivamente modesto, enquanto os cortes fiscais determinados para o curto prazo ameaçam deter a frágil recuperação econômica que se ensaia.

Mas o resultado mais relevante desse episódio para a construção de cenários prospectivos é que as “vacas sagradas” de cada um dos partidos permanecem intocadas, uma vez que o arranjo não incluiu aumento de tributos nem redução nos direitos sociais (previdenciários e

de saúde). Posições ideológicas entrenchadas de cada lado impediram a adoção de soluções de compromisso, que poderiam incluir a combinação de uma consolidação fiscal de médio prazo credível com um apoio de curto prazo à retomada do crescimento.

O principal desafio para os Estados Unidos é estabilizar sua dívida pública em níveis sustentáveis sem comprometer as perspectivas de crescimento econômico. Um desafio gigantesco, considerando, de um lado, as pressões fiscais associadas aos passivos descobertos que representam as necessidades de previdência social e assistência médica para uma população em processo de envelhecimento e, de outro, as resistências políticas ao aumento da carga tributária para sustentar essas demandas.

O panorama para os Estados Unidos pode permanecer sombrio. Na ausência de uma estratégia de longo prazo para a remoção dos impedimentos estruturais ao crescimento, a economia norte-americana pode ficar enredada em uma estagnação ao estilo japonês pelo resto da década. As condições de competitividade do país vêm se deteriorando, prejudicadas pela falta de investimentos na infraestrutura e por um sistema educacional que não tem conseguido desenvolver os atributos necessários a um mercado de trabalho que não está mais centrado na manufatura. Como resultado, o país vem lidando com um desemprego que parece ter caráter estrutural. O aumento das disparidades de classes de renda – aprofundadas pela crise de 2008 – tende a agravar a polarização política e econômica que domina a cena norte-americana.

2.1.2 A zona do euro

A zona do euro está enfrentando uma crise de dívida soberana com implicações sistêmicas. A crise expôs as fragilidades do modelo de integração e de governança do bloco, deixando à mostra as vulnerabilidades do “Projeto Europeu”. Com os bancos dos países centrais altamente expostos aos títulos das dívidas soberanas dos países periféricos, o risco de contágio cresceu ao longo do ano, aumentando a pressão sobre o sistema.

O alastramento da crise para países de maior peso econômico e político no bloco europeu, como Espanha e Itália, aumentou a pressão sobre a dupla Angela Merkel (chanceler da Alemanha) e Nicolas Sarkozy (presidente da França), no comando do processo de formulação

do programa de resgate. Após muita hesitação e sucessivos anúncios de medidas para lidar com a crise que se mostraram insuficientes para frear o processo de contágio, na segunda semana de dezembro o Conselho Europeu chegou a um acordo intergovernamental, que foi aceito por 26 dos 27 países membros e deixa de fora o Reino Unido.

Embora o novo acordo só deva estar completamente finalizado em março de 2012, alguns aspectos do que já foi divulgado e de seu processo de negociação são fundamentais para que se possam identificar os dilemas que permanecem e as resultantes possíveis a partir das decisões políticas tomadas.

- Trata-se de um acordo intergovernamental e não de um novo tratado. O veto do Reino Unido, justificado pelo receio das limitações que o novo acordo poderia trazer ao andamento dos negócios financeiros na City londrina, impediu que o acordo fosse incluído no tratado da União Europeia. A solução foi optar por um acordo intergovernamental. Há ainda inúmeras dúvidas sobre os caminhos legais e institucionais que o novo acordo terá que percorrer para que possa ser implementado.
- O acordo é basicamente um pacto fiscal. Na impossibilidade de se avançar para uma união fiscal efetiva, as principais decisões incluíram: possibilidade de imposição de sanções contra países que não permaneçam dentro dos limites dos déficits orçamentários; inserção de exigência de orçamentos equilibrados nas legislações nacionais dos países membros; criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (instrumento de socorro permanente, que teve sua introdução antecipada de junho de 2013 para junho de 2012) e reuniões mensais dos chefes de Estado durante a crise para supervisionar a política de coordenação. Embora o acordo venha sendo apelidado de “compacto fiscal”, as dificuldades políticas e institucionais não permitiram que se concluísse um plano de austeridade fiscal com caráter automático. O mecanismo de sanções por descumprimento dos limites orçamentários, por exemplo, não será de aplicação automática.
- Tão ou mais importante do que o que foi incorporado é o que ficou de fora. O acordo não incorporou obrigações para os credores privados no reescalonamento da dívida, ao menos por enquanto. Não houve a criação de uma união fiscal de fato e, por conseguinte, não está viabilizada a emissão de bônus da zona do euro. O Banco Central Europeu não se comprometeu com um amplo programa de resgate. Isso significa que o novo plano trouxe os elementos para um ajuste fiscal contracionista,

mas não os elementos para um acordo abrangente que garanta uma perspectiva de recuperação do crescimento a longo prazo.

Embora o acordo possa ter contribuído para acalmar os ânimos dos mercados em um primeiro momento, nem de longe foi capaz de afastar as incertezas sobre a viabilidade de recuperação do crescimento econômico da Europa no médio prazo. Mas talvez o mais importante seja o fato de que em nada se avançou no tratamento da questão gêmea dos déficits fiscais - os desequilíbrios nos balanços de pagamentos dos países deficitários, que agora não contam mais com o financiamento privado abundante da década passada.

Na ausência de instrumentos para estimular exportações e melhorar as condições de competitividade, o ajuste fiscal a que serão submetidos os países em crise será portador de forte impacto contracionista que tende a manter desaquecida a atividade econômica dos países da zona do euro por um longo período.

O pacto recente não foi suficiente para afastar as pesadas nuvens que encobrem a zona do euro. Ou os países serão capazes de avançar para reformas mais profundas e incorporar mecanismos que permitam ajustes internos e externos simultâneos ou o longo período de retração levará à progressiva perda de relevância da região como ator da cena global.

2.1.3 China

Os principais desafios para a China estão centrados na capacidade que o país terá de promover uma transição ordenada de um modelo de crescimento baseado nas exportações e investimentos públicos em infraestrutura para outro ancorado no consumo doméstico.

À medida que a atividade econômica esfria na maioria dos principais mercados internacionais – e de forma mais profunda na Europa – as taxas de crescimento das exportações chinesas de produtos manufaturados vêm se desacelerando rapidamente. A Europa é o principal destino das vendas externas de manufaturas chinesas. No último trimestre de 2011, os indicadores de produção industrial na China já mostram desaceleração.

A combinação de retração nos mercados internacionais para produtos industriais com o expressivo crescimento da dívida pública torna inevitável um profundo ajustamento no modelo econômico chinês. A habilidade das autoridades chinesas para operar a transição para um novo modelo de crescimento baseado no consumo doméstico será crucial para determinar a trajetória do crescimento econômico de médio prazo na China.

As previsões de “*hard landing*” para a economia chinesa, que têm sido apresentadas por economistas renomados³, parecem excessivamente pessimistas. Porém não se pode descartar uma redução nas taxas de crescimento nos próximos anos, uma vez que o novo modelo exigirá não apenas um aumento de transferência de renda para as famílias, mas também a adoção de políticas de estímulo ao consumo privado, que requerem reformas estruturais complexas relacionadas à implementação de sistemas de previdência social e de assistência médica, cuja ausência aumenta a propensão a poupar da população chinesa⁴.

Além disso, o modelo de crescimento anterior criou uma vasta gama de empresas e empresários que investiram em negócios voltados para a exportação e que vão lutar para manter os benefícios – em termos de políticas públicas – a que se acostumaram no modelo anterior. Em uma conjuntura de desaceleração e queda das exportações, isso pode significar menor disposição das autoridades chinesas para perseguir o lento processo de apreciação cambial que vinha sendo seguido e para reduzir os instrumentos de apoio às exportações, o que pode retardar a transição para um novo modelo. Quanto maior for a redução do crescimento nas principais economias desenvolvidas e em desenvolvimento e, portanto, maior for o impacto de curto prazo sobre as exportações chinesas, mais provável é que as autoridades do país mantenham ou até mesmo intensifiquem medidas voltadas para o apoio às exportações (seja na forma de política cambial ou de políticas comerciais e industriais), retardando o processo de transição.

No curto prazo, é possível esperar uma tentativa de reorientação das vendas chinesas para os mercados dos demais países emergentes, diante das dificuldades de exportar para a Europa e

³ A título de exemplo ver: Roubini, N. “Fragile and Unbalanced in 2012”. <http://www.project-syndicate.org/commentary/roubini45/English>; Krugman, P. “Will China Break?” New York Times, 19 de dezembro de 2011. http://www.nytimes.com/2011/12/19/opinion/krugman-will-china-break.html?_r=1

⁴ Ver, Pettis, M. Don’t panic, China’s economy is not on the rocks yet. Financial Times, 7 de novembro de 2011.

para os Estados Unidos. Por outro lado, autoridades chinesas já mencionaram que procurarão dar maior importância às importações provenientes dos Estados Unidos e da União Europeia, como forma de ajudar na recuperação econômica desses países⁵. Em caso de se confirmarem as tendências de desaceleração no ritmo de crescimento econômico das demais economias emergentes e em desenvolvimento, as perspectivas de desaceleração da atividade econômica chinesa podem se tornar mais realistas.

2.1.4 Outras economias emergentes

“There is no economy in the world, whether low-income countries, emerging markets, middle-income countries or super-advanced economies that will be immune to the crisis that we see not only unfolding but escalating,” disse Christine Lagarde, Diretora-Geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), em uma exposição no Departamento de Estado dos EUA⁶. A tese do *decoupling* parece já estar sendo desmentida pelo recente desempenho das principais economias emergentes.

Há evidências de desaceleração do crescimento econômico em diversos países emergentes – principalmente China, Índia, México e Brasil⁷. É verdade que em alguns desses países a desaceleração pode ser resultado de políticas monetárias e fiscais adotadas no início de 2011 para conter pressões inflacionárias e bolhas especulativas que ameaçavam a estabilidade econômica. Mas o aprofundamento da instabilidade na Europa, a manutenção da retração da atividade no Japão e as persistentes dúvidas quanto às possibilidades de retomada de crescimento nos EUA já estão refletindo nas exportações e nas decisões de investimentos nos emergentes.

As expectativas para o crescimento econômico indiano vêm se deteriorando rapidamente. No início de 2011 as previsões eram de que a economia indiana deveria crescer entre 9% e 10%. Mas os últimos indicadores apontam para uma taxa de crescimento de 6,9%, com perspectiva de queda adicional⁸. A desaceleração industrial parece estar espalhada pela maioria dos setores e seu significado já é comparado por alguns à crise de 2008. No caso da Índia, assim

⁵ Ver Valor Econômico, de 8 de dezembro de 2011, China prevê sérios desafios para exportações em 2012.

⁶ Ver Financial Times, dia 15 de dezembro de 2011.

⁷ Ver Valor Econômico, dia 13 de dezembro de 2011, Crise nos países ricos contagia as principais economias emergentes.

como na China e no Brasil, a desaceleração econômica não pode ser creditada exclusivamente à retração nos países desenvolvidos: o banco central indiano vinha adotando política monetária contracionista para lidar com o aumento das taxas de inflação, que rondavam os dois dígitos ao final de 2010, tendo aumentado persistentemente a taxa básica de juros desde o primeiro trimestre daquele ano até novembro de 2011.

Desaquecimento nos principais mercados de exportação, inflação ainda resistente, apesar das medidas antiinflacionárias da autoridade monetária do país, situação fiscal precária, dúvidas sobre a qualidade de dívidas no sistema financeiro e um contexto político doméstico marcado por turbulências e dificuldades de avançar em reformas econômicas de caráter estrutural convergem para obstruir um retorno rápido às taxas de crescimento que a Índia vinha experimentando no início de 2011. Com eleições à frente, é pouco provável que o atual governo consiga implementar as reformas que seriam necessárias para dar maior confiança aos investidores. Um cenário mais promissor para o país parece depender da possibilidade de que o temor de um esfriamento da economia possa ser suficiente para que os políticos superem suas divergências e aprovem reformas econômicas que contribuam para restaurar a confiança dos investidores.

A economia mexicana é outra que vem sofrendo os impactos do desaquecimento nas economias centrais. Após ter registrado taxas anuais de cerca de 7% em meados de 2010, o país vem registrando taxas menores de crescimento econômico ao longo do ano, devendo terminar 2011 com expansão de 4%. Projeções da OECD⁹ apontam para um crescimento de 3,3% para a economia mexicana em 2012.

Com cerca de 80% de suas exportações tendo como destino os Estados Unidos e 5% a União Europeia, a economia mexicana é de longe a mais dependente do mundo desenvolvido entre as emergentes. O impacto só não tem sido maior porque o peso mexicano vem sofrendo um processo de depreciação (19% entre julho de novembro de 2011), que tem contribuído para manter a competitividade das exportações do país. Mas a desvalorização da taxa de câmbio vem pressionando a inflação, que ainda se encontra em patamares relativamente baixos (3,4%), mas com tendência de alta. Caso as pressões inflacionárias persistam, é provável que

⁸ Ver The Economist, Indian Economy, Slid-sliding away, 12 de dezembro de 2011.

⁹ OECD, Mexico – Economic forecast summary – November 2011.

http://www.oecd.org/document/26/0,3746,en_33873108_33873610_45270042_1_1_1_1,00.html

o banco central mexicano hesite em cortar as taxas de juros, o que poderia estimular a demanda interna e manter o peso desvalorizado.

O México continua tendo como principal desafio a redução de sua dependência dos Estados Unidos e uma maior diversificação geográfica de suas exportações, principalmente em direção ao mundo em desenvolvimento. Esforços nessa direção já se fazem notar – os exportadores brasileiros vêm registrando maior concorrência com produtos mexicanos nos mercados sulamericanos, embora esse movimento ainda seja insipiente. Além da diversificação das exportações, o México deverá estimular a demanda doméstica para reduzir sua dependência externa, em um contexto de grande agitação política com previsões de acirrada disputa nas eleições de 2012.

A Argentina vem de um período de forte crescimento, impulsionada pelo *boom* dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional, demanda aquecida no Brasil e um expressivo aumento dos gastos públicos. A contrapartida foi um forte aumento das taxas de inflação, que, de acordo com os indicadores oficiais, estão na casa dos 10%, embora estimativas de economistas independentes apontem para algo em torno de 25%.

A presidente reeleita anunciou medidas de ajuste – contenção das demandas salariais, eliminação de subsídios fiscais e controle de capitais – que parecem procurar atacar alguns dos principais problemas acumulados pela economia argentina nos últimos anos: deterioração das contas fiscais e das contas externas, fuga de capitais, perda de competitividade e aceleração da inflação. Embora não anunciada como uma medida explícita, os movimentos recentes indicam que o protecionismo comercial continuará sendo um elemento central na estratégia argentina.

Se o país vinha crescendo a taxas superiores a 8% nos últimos dois anos, para o próximo ano já se espera uma forte desaceleração. A retração na economia internacional, as medidas de ajuste doméstico e o arrefecimento da demanda brasileira terão impactos negativos sobre a atividade econômica argentina. As projeções do FMI ainda indicam crescimento de 8% para 2011, mas com queda para 4% em 2012 e manutenção nesse patamar até 2016.

Ao contrário dos países mencionados acima, a economia da África do Sul já vinha crescendo a taxas modestas – 2,8% em 2010, após queda de 1,7% em 2009 – e segundo previsões do FMI deverá crescer 3,6% em 2011, mantendo esse ritmo nos próximos anos. Mas no

continente africano há vários países mantendo taxas expressivas de crescimento econômico, o que deve fazer com que a África cresça 6% em 2011 e continue a apresentar crescimento expressivo no próximo ano. Em países como Angola, Gana, Libéria, Moçambique, Nigéria e Quênia, o *boom* das *commodities* e a demografia favorável são alguns dos fatores que vêm sustentando esse desempenho.

Investimentos chineses no continente têm contribuído para melhorar a infraestrutura e fomentado a produção manufatureira. Outros países emergentes como Brasil, Índia, Malásia e Turquia também vêm investindo no continente. O comércio intrarregional está sendo lentamente recuperado.

Entretanto, há muitas dúvidas quanto à sustentabilidade do crescimento recente em um contexto de retração da demanda mundial e queda nos preços das *commodities*. Isso vai depender fundamentalmente de para onde soprarão os ventos das reformas políticas e econômicas no continente africano.

A retração da atividade econômica nos países desenvolvidos poderá afetar os países emergentes por vários canais, mas principalmente pela retração na demanda por bens e serviços, pela escassez de linhas de financiamento ao comércio e pela redução dos fluxos de investimentos. O financiamento ao comércio é um dos primeiros a sofrer com as crises financeiras internacionais. Na crise atual não é diferente. Com cerca de 80% dos créditos ao comércio sendo operados por bancos europeus, que lutam para aumentar seu capital de base, as linhas comerciais já começaram a escassear. Os bancos de países emergentes ainda não ocuparam o vazio que vem sendo deixado pelos europeus e o resultado já se faz sentir sobre as operações de comércio.

A distribuição geográfica do comércio e o grau de concentração das exportações dos países são outros fatores que devem ser levados em conta para se avaliar o grau de contágio que as economias podem sofrer a partir da desaceleração da demanda do mundo desenvolvido. Como mostra a tabela 1, os Estados Unidos são o principal destino extra-europeu das vendas da UE, com 18% do total, considerando apenas o comércio extra-bloco. Mas, se considerarmos a soma total das exportações individuais dos países europeus, 65% das trocas comerciais são realizadas com parceiros do próprio bloco. Já os Estados Unidos têm exportações mais diversificadas, tendo como principais destinos Canadá (19,4%), União Europeia (18,8%) e México (12,7%). A Europa tem, portanto, um perfil de exportações muito

mais frágil que os Estados Unidos, considerando que essa crise atinge mais fortemente as economias desenvolvidas.

Dentre as economias emergentes a mexicana é de longe a que tem maior grau de concentração geográfica, embora sua dependência seja fundamentalmente dos Estados Unidos (80% do total). Em seguida vem a Rússia, que não pode ser propriamente chamada de economia emergente, mas chama a atenção pela forte dependência da Europa. Brasil, China, Índia, África do Sul, Argentina e Peru têm perfis mais distribuídos, sendo a UE o principal destino para todos os países com exceção da Argentina, que tem no Brasil seu principal mercado externo.

Tabela 1

Principais Destinos das Exportações em 2010					
Brasil	UE	China	EUA	Argentina	Japão
	21,8	15,6	9,8	9,4	3,6
EUA	Canadá	UE	México	China	Japão
	19,4	18,8	12,7	7,2	4,7
UE	EUA	China	Suíça	Rússia	Turquia
	18	8,4	7,9	6,4	4,5
China	UE	EUA	Hong Kong	Japão	Coréia do Sul
	19,7	18	13,8	7,7	4,4
Índia	UE	Emirados Arabes	EUA	China	Hong Kong
	20,5	14,4	10,8	5,9	4
África do Sul	UE	China	EUA	Japão	Índia
	26,1	11,4	9,9	9	4,2
Rússia	UE	Ucrânia	Turquia	China	Belarus
	52,2	5,8	5,1	5,1	4,5
Argentina	Brasil	UE	China	Chile	EUA
	21,2	16,4	8,5	6,6	5,4
Peru	UE	EUA	China	Suíça	Canadá
	17,8	16,4	15,5	11	9,5
México	EUA	UE	Canadá	China	Brasil
	80,2	4,9	3,6	1,4	1,3

Fonte: WTO Trade Profiles

Obs: Os dados referentes à União Europeia, consideram apenas o comércio extra-bloco

Portanto, em caso de retração prolongada da demanda na União Europeia, o próprio bloco, seguido da Rússia, tende a ser o principal afetado. Para a África do Sul, o impacto da retração europeia também pode ser muito relevante, uma vez que o bloco representa 26% das vendas externa sul-africanas.

As economias emergentes mais vulneráveis a uma desaceleração econômica nos países desenvolvidos tomados em seu conjunto são México, China e África do Sul. O Peru, país

com perfil de exportações típico da região andina, tem grande parte das suas vendas externas dirigidas aos países desenvolvidos. A Índia tem exposição um pouco inferior à do Brasil, enquanto a Argentina é, entre os países selecionados, o de menor dependência dos mercados desenvolvidos.

O que os dados da Tabela 1 mostram é que o mundo está fortemente interligado em termos comerciais e que, por mais que a China venha crescendo de importância em termos de absorção de importações, a própria economia chinesa poderia ser fortemente afetada em caso de uma expressiva retração simultânea na demanda norteamericana e europeia.

2.2 Cenários ilustrativos para a economia global

Tendo como pano de fundo os desafios e condicionantes para a recuperação econômica, essa seção apresenta alguns cenários ilustrativos, tendo o final da década como horizonte e baseados em possíveis evoluções ao longo da década atual nos principais *players* internacionais: Estados Unidos, União Europeia e China.

Serão apresentados três cenários que resultam de evoluções sincronizadas para esses três atores e três variantes não sincronizadas. A cada um dos cenários será atribuído um grau qualitativo de probabilidade (alta, média, baixa).

2.2.1 Cenários sincronizados

A - Cenário Básico: Atoleiro ao estilo japonês em escala global

Esse cenário assume a continuidade das políticas atuais (*muddling through*) nos Estados Unidos e na União Europeia, que não atacam os aspectos centrais da situação econômica em que se encontram esses dois atores. O resultado poderia ser uma década de crescimento anêmico no estilo japonês, com desemprego elevado nos países desenvolvidos.

Nos Estados Unidos, as perspectivas de crescimento estariam limitadas pela arrastada desalavancagem do sistema financeiro, paralisia da política fiscal, ineficácia da política monetária e espaço restrito para o crescimento das exportações. Nessas circunstâncias, a política fiscal fracassaria em reanimar a economia nos próximos anos, a desalavancagem dos agentes econômicos continuaria a ocorrer lentamente, enquanto as incertezas desencorajariam novos investimentos, apesar da melhora dos balanços das empresas. Ainda que o Banco

Central norteamericano estivesse disposto a manter uma política monetária expansionista com juros próximos de zero, essa estratégia poderia no máximo resultar em crescimento baixo e instável.

Na Europa, a despeito dos movimentos das principais lideranças e dos esforços recentes para a aprovação do “compacto fiscal”, não haveria mudanças relevantes nas expectativas dos agentes econômicos. O bloco continuaria enfrentando resistências para avançar em um pacto que tenha, de fato, regras claras e dentes capazes de morder os infratores. Ainda assim, a persistência no pilar da austeridade fiscal sem a contrapartida de políticas voltadas para superar os desequilíbrios estruturais e de competitividade do bloco, agravados pela convivência com um sistema financeiro enfraquecido, produziria no máximo um crescimento muito modesto no restante de toda a década.

A retração nos dois principais mercados de exportações da China afetaria o crescimento econômico do país, aumentando a pressão sobre as novas lideranças políticas. O crescimento da dívida pública e a fragilidade do sistema financeiro nacional imporiam limites a uma ampla rodada de estímulos no modelo de crescimento que o país vem seguindo nas últimas duas décadas.

O desaquecimento da economia mundial poderia estimular Beijing a redirecionar os esforços para estimular o consumo doméstico, reduzindo investimentos insustentáveis e permitindo uma maior apreciação do renminbi. Essa política poderia contribuir para reduzir os massivos superávits chineses, enquanto permitiria o gradual retorno a taxas mais expressivas de crescimento na segunda metade da década atual, após alguns anos de desempenho mais modesto.

Para os demais países emergentes, esse cenário significaria o abandono das expectativas de elevadas taxas de crescimento no médio prazo. Mas, caso sejam capazes de manter políticas macroeconômicas saudáveis e implementar reformas estruturais pró-competitividade, poderiam beneficiar-se de um período de influxo de investimentos diretos à procura de projetos rentáveis – escassos no mundo desenvolvido – após a dissipação das incertezas que dominam a cena atual. Isso significaria que esses países conseguiriam apresentar taxas de crescimento razoáveis, embora menos elevadas do que as que experimentaram no período de ouro de meados da década passada.

B - Cenário Pessimista: Catástrofe na economia mundial

Esse cenário pressupõe uma prolongada crise na economia política nos países desenvolvidos. Os riscos de uma crise da dívida na zona do euro explodiriam em uma crise sistêmica generalizada. Diante da fragilidade da situação econômica nos Estados Unidos, o crescimento nos países emergentes seria insuficiente para evitar um mergulho na economia global, levando ao recrudescimento do protecionismo e à estagnação econômica mundial no resto da década.

Nos EUA, a persistência do impasse político levaria a cortes nos gastos fiscais discricionários sem a contrapartida das reformas tributária e previdenciária. A remoção de estímulos fiscais combinada às más notícias da Europa jogaria a economia em uma nova recessão. Desencorajados pelo elevado grau de incertezas os investidores privados continuariam a reter liquidez. Os esforços da política monetária expansionista seriam cada vez menos eficazes para revigorar a demanda e criar empregos. Ao mesmo tempo, esses esforços levariam a uma contínua depreciação do dólar e voltariam a estimular os fluxos de capitais para as economias emergentes, aumentando a pressão sobre suas moedas, fomentando a noção de “guerra cambial” e justificando o aumento do protecionismo. Ao longo do tempo, a perda de dinamismo da economia dos Estados Unidos levaria à estagnação econômica e à gradual perda de relevância do dólar como moeda de reserva global.

Na zona do euro, a ausência de um pacto credível, com mecanismos capazes de garantir o bom funcionamento da governança do bloco, acabaria levando à desordenada decretação de moratórias em diversos países, com a eventual saída de alguns dos membros da união monetária. Os impactos devastadores sobre o sistema financeiro europeu poderiam conduzir a uma crise financeira global.

Uma espiral negativa no mundo desenvolvido teria sérios impactos sobre as exportações chinesas. As vendas externas chinesas sofreriam também o revés da retração da demanda dos países exportadores de commodities, que estariam gravemente afetados pela recessão global. A China recorreria aos estímulos fiscais e monetários em busca de animar a economia doméstica, mas essa estratégia apenas agravaria as pressões inflacionárias e o excesso de investimentos, aumentando os riscos de uma crise bancária e um eventual “*hard landing*”, com forte impacto sobre as demais economias da região.

Este é um cenário que não permite escapatória para os países em desenvolvimento. Em um contexto de recessão no mundo desenvolvido e “*hard landing*” na China, aumento do protecionismo e escassez de financiamento e investimentos diretos, não será possível escapar do contágio. Essa seria uma nova década perdida em escala mundial, com os formuladores de políticas enredados em políticas tipo “*beggar thy neighbour*” ou, no máximo, buscando ampliar a cooperação regional.

C - Cenário otimista: O retorno da era de crescimento econômico

Esse cenário – o de menor probabilidade entre os sincronizados – depende, fundamentalmente, de soluções sincronizadas para as crises de governança doméstica nos Estados Unidos e governança regional na União Europeia. As perspectivas para a economia global poderiam melhorar substancialmente se os líderes políticos pudessem deixar de lado suas diferenças e acordar estratégias credíveis para resolver o problema da dívida de longo prazo nos Estados Unidos e as crises fiscais e financeiras de curto prazo na zona do euro.

Nos EUA, um ciclo virtuoso poderia ser criado a partir da aprovação de um plano abrangente que incluísse a consolidação fiscal de médio prazo combinada às reformas tributária e previdenciária e a uma estratégia para equacionar o endividamento das famílias. A reação do setor privado a esse arranjo poderia recolocar o crescimento econômico nos trilhos; os investimentos seriam retomados, estimulados pelos saudáveis balanços das empresas; as famílias voltariam a consumir uma vez equacionadas as questões que afetam suas possibilidades de renda futura. A remoção das incertezas (facilitada pelas boas notícias vindas da Europa) impulsionaria as perspectivas de crescimento de médio prazo com impactos positivos na economia global.

A crise da dívida na periferia acabaria por empurrar a zona do euro em direção ao aprofundamento da integração. Pressionados pelos riscos de desagregação regional, elevado desemprego e retração prolongada, os líderes europeus conseguiriam aprovar mudanças importantes na governança regional, migrando para uma união fiscal, incluindo a criação de um regime de títulos públicos europeus. Isso ensejaria uma solução ordenada para as crises das dívidas soberanas. Ao mesmo tempo, reformas estruturais voltadas à melhoria das condições de competitividade nos países periféricos, aliadas a uma abrangente recapitalização dos bancos, melhorariam as perspectivas de crescimento de médio e longo prazos. As evoluções positivas nos Estados Unidos retroalimentariam o ciclo virtuoso na zona do euro.

As exportações chinesas cairiam em um primeiro momento na esteira da retração da economia global. Entretanto, as novas lideranças chinesas reagiriam positivamente dando os passos necessários para fortalecer a renda e o consumo das famílias. O pacote de políticas incluiria uma política cambial mais flexível, a liberalização da formação das taxas de juros e uma melhora nos mecanismos de proteção social (previdenciária e de saúde). Ao longo do tempo, a implementação bem sucedida dessas políticas garantiria uma transição suave para uma trilha de crescimento baseado no consumo doméstico, com repercussões muito positivas para a economia global, pela via do comércio.

Para os demais emergentes esse cenário permitiria o retorno a uma era de forte crescimento baseado em exportações e influxos de capitais. Nesse cenário, é possível que as reformas estruturais necessárias a melhorar as condições de competitividade e de sustentabilidade de crescimento na maioria dos países em desenvolvimento continuassem a ser adiadas, como o foram na década passada.

2.2.2 Cenários não sincronizados

Apesar do elevado grau de interconexão entre as principais economias do mundo, não se pode descartar a ocorrência de evoluções não sincronizadas, especialmente quando se consideram as modulações possíveis nos desempenhos desses atores. Mais importante, a prevalência de algum destes cenários terá implicações importantes para a ordem econômica mundial nos próximos anos.

D – Ciclo virtuoso para o G2

Este cenário pode ser considerado como uma alternativa mais realista ao Cenário Otimista. Evoluções positivas nos Estados Unidos e na China fortaleceriam o G-2, apesar da estagnação relativa na Europa. O processo político nos Estados Unidos poderia, após uma batalha que pode se prolongar até as próximas eleições presidenciais, chegar às reformas estruturais necessárias para restaurar a credibilidade e a competitividade de longo prazo da economia norte-americana. A trajetória de crescimento seria retomada, sustentada na reativação do consumo doméstico e nas exportações para as economias emergentes.

Nesse cenário, a Europa continuaria enredada nos dilemas da governança atual e na incapacidade de promover as reformas estruturais que permitam reduzir os desequilíbrios

intrarregionais e melhorar o perfil de competitividade dos países periféricos. Isso significaria um longo período de estagnação e perda de prestígio europeu.

Ao mesmo tempo – e apesar das pressões de curto prazo – a China manteria um ritmo de crescimento elevado, enquanto gradualmente promoveria as políticas necessárias a aumentar o peso do consumo doméstico na demanda agregada, incluindo maior flexibilidade nas taxas de câmbio. Como resultado, os desequilíbrios em conta corrente entre os EUA e a China seriam reduzidos aos poucos, com impactos positivos para a economia global na segunda metade da década. Esse cenário conduziria o mundo a uma ordem econômica predominantemente bipolar.

Os impactos dessa variante sobre os demais países emergentes seriam heterogêneos. A retomada do crescimento mundial puxada pelo G-2 tenderia a beneficiar os países latino-americanos, principalmente o México e os centroamericanos, mas também os países sulamericanos. Já a Rússia, África do Sul e Índia – com maior dependência dos países europeus – teriam maior dificuldade.

E – “*Hard landing*” para a China

A hipótese de “*hard landing*” para a China voltou a frequentar as análises de economistas nos últimos dias de 2011. Embora cercada de grande controvérsia quanto às probabilidades de que algo no estilo venha a ocorrer, essa hipótese não pode ser desconsiderada, dados seus impactos potenciais para estratégias brasileiras.

Nesse cenário, enquanto os demais países seriam incapazes de sair do “atoleiro”, tal como descrito no Cenário A, a China não conseguiria evitar o “*hard landing*”, provocado pelo agravamento das pressões inflacionárias e pelas bolhas especulativas no mercado imobiliário. Para lidar com as perdas nos mercados de exportações e evitar as tensões sociais que poderiam resultar do aumento do desemprego, as autoridades decidem pisar no acelerador. Apesar dos já excessivos gastos com investimentos fixos (atualmente em torno de 50% do PIB), estes continuariam a crescer, aumentando a ociosa capacidade instalada, colocando lenha na fogueira das bolhas imobiliárias e agravando os problemas de *default* nos mercados de crédito. Esse processo culminaria em uma grave crise bancária e em um profundo mergulho no desempenho econômico.

Os impactos de “*hard landing*” para a economia chinesa seriam devastadores para as demais economias asiáticas, para a Austrália e para os países em desenvolvimento exportadores de commodities. Países como Brasil, Peru e África do Sul seriam particularmente afetados. Já a Índia e o México, sofreriam impactos menos significativos.

Esse cenário é mais provável em um contexto de persistente retração da demanda nas economias desenvolvidas e pode ser considerado como uma variante do Cenário Básico.

F – Mundo desenvolvido no atoleiro e mundo em desenvolvimento “bombando”

Neste cenário – talvez o mais improvável dentre os seis aqui apresentados – o vigoroso crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento seria suficiente para compensar o fraco desempenho dos países desenvolvidos. O vibrante comércio Sul-Sul compensaria o morno crescimento das economias desenvolvidas, que por sua vez contribuiria para manter mais baixos os preços dos alimentos e da energia, reduzindo as pressões inflacionárias nas economias emergentes.

Essa perspectiva otimista é motivada pela manutenção de bons fundamentos macroeconômicos nos países emergentes e em desenvolvimento, após as sucessivas crises por que passaram nas duas décadas anteriores. É importante lembrar, todavia, que o crescimento recente nessas economias foi alimentado por expressivos influxos de capitais e/ou *booms* nos mercados internacionais de *commodities* – condições que podem não estar presentes nos próximos anos. A manutenção de taxas de crescimento sustentáveis continua dependendo – em muitos desses países – de reformas estruturais que equacionem problemas fiscais no longo prazo e reforcem as condições de competitividade. Na maioria dos casos, essas reformas enfrentam pesadas resistências políticas que em muito dificultam a sua implementação.

2.3. Probabilidades para os distintos cenários

Nessa época de elevada turbulência na economia mundial, as bolas de cristal estão se tornando cada vez mais opacas. Os indicadores econômicos recentes mostram que o mundo está mesmo estreitamente interligado e que as hipóteses de *decoupling* parecem menos prováveis, sugerindo que os cenários com sincronia têm maior probabilidade de ocorrência

do que os não sincronizados. Mas, como dito acima, não se podem desconsiderar as modulações que caracterizam os processos nacionais nos países líderes e seus impactos sobre a ordem econômica internacional.

De forma esquemática – e para facilitar a análise dos impactos dos cenários econômicos sobre a evolução da governança econômica global e sobre os interesses e estratégias brasileiras – serão selecionados três cenários mais prováveis. A evolução das negociações e embates políticos ao longo de 2011 nos Estados Unidos e na União Europeia mostra que estamos longe dos consensos necessários à superação dos impasses e à adoção de políticas que permitam remover os obstáculos ao retorno a trajetórias de crescimento sustentado. Tudo indica que os cenários mais otimistas têm pouca probabilidade de se concretizar.

No mundo desenvolvido, as incertezas devem persistir. A percepção dominante é a de que a economia global deve enfrentar uma década de reduzido crescimento, mais parecida com o Cenário A. Esse é o cenário de maior probabilidade.

Apesar de pouco provável, a hipótese de “*hard landing*” para a China existe e teria efeitos devastadores para exportadores de *commodities*. Para efeito de distribuição de probabilidades, o Cenário E será considerado uma variante do Cenário A.

Mas não parece pouco provável um cenário com coloração ainda mais cinzenta. A radicalização política nos Estados Unidos, o distanciamento entre as visões nacionais na Europa sobre a direção em que deveria se mover o modelo de “Projeto Europeu” e a opacidade da formulação de políticas na China são fatores que não permitem tratar com desprezo o Cenário de Catástrofe. A esse cenário será atribuída uma probabilidade mais reduzida, pois embora uma evolução desse tipo não possa ser descartada, é provável que sua eventual ocorrência esteja centrada nos próximos anos e que até o final da década haja sinais de saída de uma recessão prolongada.

Diante dos impasses em que está mergulhada a União Europeia, parece pouco plausível uma trajetória otimista do tipo descrita no Cenário C, no horizonte temporal deste exercício. O balanço da evolução recente é mais favorável à situação nos Estados Unidos do que na União Europeia, o que parece aumentar a relevância do Cenário D – Ciclo virtuoso para o G-2, que será aqui tratado como o terceiro cenário considerado.

A capacidade de que o crescimento nas economias emergentes e em desenvolvimento compense o desaquecimento da demanda no mundo desenvolvido está por ser testada, mas parece muito pouco provável, o que levou ao abandono do Cenário F nos exercícios que se seguirão.

O Quadro 1 abaixo apresenta as probabilidades qualitativas associadas a cada um dos três cenários selecionados.

Quadro 1: Cenários selecionados e probabilidades associadas

Cenários	Probabilidade	
Cenário A - Atoleiro	Cenário A	Alta
(<i>Hard Landing</i> para a China – como variante do Cenário básico)	Cenário E	Baixa
Cenário B - Catástrofe	Baixa	
Cenário D – Crescimento virtuoso para G2	Média	

3. Cenários para a governança econômica global pós-crise

A evolução da economia internacional, nos últimos três anos, distanciou os atores relevantes do enfrentamento dos desafios da governança global, já perceptíveis antes da eclosão da crise. As agendas de negociação e cooperação internacional vêm perdendo densidade e ímpeto, na medida em que as prioridades domésticas sobrepõem-se amplamente às agendas internacionais.

Esta tendência se revela nitidamente na trajetória do G20, instrumento que concretizou, através de um esforço de coordenação de reações nacionais e de reforma institucional de instituições multilaterais, a resposta dos principais atores políticos na cena internacional à crise de 2008. Três anos após a eclosão da crise, no entanto, o G20 parece ter perdido boa parte de sua eficácia no encaminhamento de propostas que impliquem algum grau significativo de coordenação e cooperação internacional.

Mais além da agenda de resposta coordenada à crise, a percepção da inadequação do arcabouço institucional do multilateralismo montado no pós-Segunda Grande Guerra à evolução da economia internacional deu lugar, entre os especialistas e *policymakers*, a uma grande variedade de propostas de reforma institucional.

Algumas propostas têm como objetivo reformas mais ou menos amplas das instituições internacionais e focam na integração dos grandes países emergentes os processos e mecanismos decisórios relevantes do ponto de vista da governança global. Nos BRICS, a visão dominante reduz a discussão da governança à necessidade de redistribuir poder decisório nas instituições multilaterais, dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento.

Este tipo de proposta é consistente com o fenômeno da emergência internacional dos grandes países em desenvolvimento, mas ele não elide o fato de que, como lembra Summers (2008), “os problemas são muito mais profundos do que a questão de quem senta nas mesas de negociação”. Segundo este autor, “para todos os desacordos ao longo das décadas passadas, havia uma premissa compartilhada por trás das discussões de economia política internacional – o objetivo de maior integração econômica, a difusão de instituições de mercado e o crescimento mais rápido de todas as nações. Enquanto as empresas competiam, a premissa era de que as nações cooperavam para construir uma economia mais forte no interesse de todos. Já não é mais claro que essa premissa continue válida (...). Questões relacionadas à alavancagem e à vulnerabilidade estratégicas agora desempenham um papel mais importante nas discussões de política econômica”.

Summers constata que, para que uma agenda de negociações internacionais prospere, é necessário que pelo menos um conjunto de atores relevantes tenham valores e visões compartilhadas acerca do que seria desejável para cada país e para a economia mundial. Ora, é precisamente esse *common ground* e a convergência em torno do que seriam os “bens públicos globais” a serem fornecidos pelos mecanismos de governança internacional o que falta no cenário atual. Esta divergência – ou melhor, esta “não convergência” - reflete essencialmente o fato de que os modelos de capitalismo vigentes em alguns dos novos poderes distanciam-se nitidamente do paradigma do liberalismo econômico e político e

adotam como objetivos estratégicos a acumulação de riquezas e de recursos econômicos e políticos nas mãos de Estados nacionais.

Talvez este seja o principal desafio da governança econômica da globalização para as próximas décadas: definir uma agenda internacional de prioridades aceita pelos principais atores e acordar mecanismos voltados para perseguir aqueles objetivos.

Considerando os impactos de médio prazo da crise econômica – que se farão sentir em qualquer dos cenários macroeconômicos aqui considerados – é muito provável que este desafio não tenha sido enfrentado, até 2020, ao menos de forma aprofundada e capaz de fornecer à globalização um quadro estável de gestão dos problemas e tensões que a ela estão inevitavelmente associados.

A dinâmica da crise atual de governança global e a eventual recomposição de mecanismos de gestão da globalização são processos que têm relativa autonomia em relação à evolução da economia internacional. A melhor prova disso é que, na primeira década do século, o ambiente político e institucional em que ocorre a globalização se deteriorou fortemente, o que não impediu que os processos econômicos que concretizam a globalização se aprofundassem e diversificassem no período.

Não há, portanto, uma associação unívoca entre cada cenário macroeconômico considerado e um determinado “cenário de governança”. Aqui se considera que um determinado cenário macro cria condições favoráveis ou desfavoráveis para cenários de governança teoricamente possíveis e se busca desenhar, para cada cenário macro, um futuro de governança que, além de possível, apareça como o mais plausível à luz daquele cenário.

3.1 Cenário A - Atoleiro

Este é o cenário inercial, que estende ao horizonte de prospecção (2020) as principais características da situação econômica internacional atual. Neste cenário, a agenda dos atores relevantes continuará concentrada na administração dos impactos domésticos da crise, abrindo pouco espaço para iniciativas mais ambiciosas de coordenação internacional ou de revisão do quadro institucional que rege as relações econômicas globais.

Neste cenário, não há expectativas de recomposição do multilateralismo, especialmente na dimensão comercial, e há baixa probabilidade de que outras instâncias multilaterais de negociação logrem avanços na década. Isso vale, por exemplo, para as negociações climáticas, cujo impasse atual persistiria, deslocando para as políticas nacionais o foco dos esforços de mitigação de emissões de CO₂ – o que significará condicionar tais esforços às prioridades de política das agendas domésticas dos países.

A persistência de um cenário de baixo crescimento nas principais economias do mundo, aliada à intensificação da competição através de exportações, fará do protecionismo comercial uma resposta de política cada vez mais comum e disseminada em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este processo reduzirá, por sua vez, as chances de uma evolução positiva na esfera do multilateralismo comercial.

Este é um cenário em que a globalização – ou seja, o aprofundamento da interdependência econômica entre países – não se interrompe, mas perde dinamismo, em função da conjunção da situação macroeconômica ainda bastante desfavorável e das políticas nacionais adotadas para lidar com os impactos duradouros da crise.

Em um quadro de crise do multilateralismo, poder-se-ia esperar uma aceleração da dinâmica de regionalização, através da formação de blocos comerciais. Há baixa probabilidade de que isso ocorra neste cenário, já que os fatores domésticos que estão na origem da crise do multilateralismo também constituirão obstáculos para iniciativas de liberalização em escala regional. Uma possível exceção a esta regra é a Ásia, onde uma divisão intra-regional do trabalho em permanente recomposição pode impulsionar novos movimentos de liberalização e de cooperação, inclusive como estratégia para sustentar o crescimento em um ambiente global desfavorável.

Os BRICS, que terão desempenho melhor dos que os países desenvolvidos, aumentarão a pressão para obter maior participação nos mecanismos de governança econômica global e tal pressão será crescentemente percebida como legítima, já que assentada em processos reais de transferência de riqueza do Norte para o Sul.

Mas a precária situação econômica global também afetará o desempenho destes países e a lógica nacional prevalecerá amplamente nas suas respostas de política àquela situação, *vis-à-vis* dos objetivos de política externa e de cooperação, o que limitará o escopo para a atuação conjunta de coalizões de países em desenvolvimento, como o grupo dos BRICs.

Neste cenário, a competição pela hegemonia econômica e política global não se intensificará, na medida em que a agenda dos possíveis contendores estará dominada por preocupações (econômicas) domésticas. Como a evolução macroeconômica em que se baseia este cenário favorece a correção, ainda que parcial, dos desequilíbrios globais, seus impactos sobre as relações bilaterais entre EUA e China tendem a ser positivos, na segunda metade da década, reduzindo tensões comerciais entre os dois países.

Na variante que inclui no cenário uma trajetória de “*hard landing*” na China, os impactos deste processo sobre o ritmo da globalização – que perderia um dos seus vetores mais dinâmicos (a demanda por *commodities*) – seriam importantes. Neste caso, reduzem-se também, de forma significativa, as probabilidades de que a China lidere eventuais iniciativas de liberalização e cooperação na Ásia, bem como atue em bloco com os demais BRICS em suas demandas por participação nas instâncias de decisão das instituições econômicas multilaterais. O mesmo processo gera incertezas sobre a viabilidade da emergência sustentada dos BRICS na economia global e reduz a legitimidade política dos pleitos destes países no sentido de obter maior poder nas instituições econômicas internacionais.

3.2 Cenário B – Catástrofe

Neste cenário, que junta o *hard landing* chinês à recessão nos países desenvolvidos, desaparecem ou perdem eficácia os principais contrapesos que, no primeiro cenário, impedem o desenvolvimento de uma “*espiral negativa*” de crises, que gerariam uma forte deterioração do ambiente econômico e político em que evolui a globalização.

Com os formuladores de políticas enredados em políticas tipo “*beggar thy neighbour*”, uma clara tendência de multiplicação de conflitos comerciais e econômicos se consolidará e as preocupações com agendas de segurança econômica (alimentar, energética, etc) subirão acentuadamente no *ranking* de prioridades dos principais atores nacionais, embora a redução

generalizada das taxas de crescimento econômico tenda a diminuir as pressões da demanda por recursos naturais.

Nos EUA e na União Européia, anos de esforços mal sucedidos de superação dos atuais impasses políticos levarão ao acúmulo de tensões que podem abrir espaços para a chegada ao poder de governantes populistas, cuja plataforma nacionalista, quando não xenófoba, exclui qualquer hipótese de cooperação internacional ou de restrição externa às políticas econômicas domésticas. Na Europa, o fim da experiência de integração continental e a reaglutinação dos países do Leste em torno da liderança alemã são evoluções que se afiguram plausíveis neste cenário. A incerteza associada a este processo de recomposição geoeconômica da Europa poderia ter conseqüências políticas importantes, principalmente em um ambiente em que os demais principais *players* globais estarão vivendo situações de elevado grau de dissenso político interno.

Na China, os efeitos políticos do *hard landing* são imprevisíveis, mas eles certamente não iriam na direção de incentivar a participação chinesa em iniciativas de cooperação e negociação na esfera da economia internacional. Tanto a China quanto os demais BRICS e outras economias emergentes concentrariam seus esforços em suas agendas domésticas de desenvolvimento e redução de desequilíbrios internos.

Este é um cenário que aponta para a fragmentação da ordem global, de acordo com os interesses nacionais. O máximo que se pode esperar ver, neste cenário, em matéria de iniciativas externas positivas (ou seja, que não se confundam com agressões contra outros países) por parte dos principais atores globais, seriam esforços eminentemente defensivos para liderar processos regionais de cooperação econômica. Mas é muito pouco provável que tal tipo de iniciativas possa vingar num ambiente como o definido por este cenário: o “defensivismo” econômico encontrará na dimensão nacional seu principal eixo de estruturação e ele não se acomodará com facilidade a qualquer iniciativa que supuser alguma flexibilização de seus princípios e métodos.

3.3 Cenário D – G2

Este cenário se baseia na hipótese de sucesso nas reformas domésticas empreendidas pelos EUA e China, tendo como conseqüências a superação dos desequilíbrios internos que hoje

comprometem suas expectativas de crescimento e a redução dos desequilíbrios em conta corrente que caracterizam hoje ambos os países. Em contraste, a Europa continuaria às voltas com suas dificuldades internas e impasses políticos, cada vez mais perdendo relevância na esfera internacional.

Este é um cenário em que as evoluções domésticas nos EUA e na China (e entre eles) têm impactos positivos sobre o resto do mundo, distanciando a economia internacional do quadro de marasmo global que caracteriza o primeiro cenário e da catastrófica evolução que distingue o segundo. A percepção generalizada da superação da crise (que não ocorreria no cenário anterior) aumenta o otimismo e a receptividade de diferentes atores frente a iniciativas de cooperação e negociação internacionais.

Uma hegemonia econômica e política compartilhada por EUA e China, em um ambiente macro em que as tensões bilaterais perdem força, poderia dar origem a algum tipo de acordo para “relançar” o multilateralismo: os desequilíbrios entre EUA e China seriam crescentemente reduzidos, as diferenças nas agendas tenderiam a diminuir e a Europa, às voltas com seus problemas internos, buscaria no multilateralismo um espaço para atuar e para se relançar como um ator internacional relevante.

Este é um cenário que incentiva a consolidação da prioridade “transpacífica” na política econômica externa dos EUA – prioridade que foi recentemente afirmada pela Secretária de Estado do governo Obama. A China provavelmente preferiria uma configuração de zona preferencial exclusivamente asiática, mas as históricas rivalidades políticas entre os principais países da região atuarão no sentido de impulsionar um esquema que inclua os países da América do Norte e adicionalmente alguns países da América do Sul. A conclusão de um processo de negociação – que obrigaria a um esforço de convergência entre as agendas de atores como EUA, Japão, Índia, Coreia e China – para a constituição de um espaço comercial e de investimentos transpacífico poderá constituir um *building block* para o relançamento do multilateralismo na área de comércio, mas isso provavelmente só ocorreria depois de 2020.

Para a Europa e países não incluídos neste processo, este cenário coloca desafios importantes. Como lidar com um mundo cujo pólo dinâmico se concentra cada vez mais nas relações

transpacíficas e cujo eixo principal de governança também se deslocou nesta direção? Hipóteses de formação de blocos como os BRICS se veriam crescentemente questionadas pelos fatos e pela constituição do espaço transpacífico.

3.4. Síntese

Com as diferentes regiões do mundo sentindo nos próximos anos – ainda que com variada intensidade – os impactos da crise econômica, que se acrescentam à persistência do *déficit* de governança global já identificável antes mesmo da crise, a economia internacional evoluirá em um ambiente político e institucional instável e sujeito a tensões e conflitos entre os principais atores nacionais (Quadro 2).

O mundo continuará se distanciando da unipolaridade, mas – ao menos no horizonte de 2020 – nenhum modelo de hegemonia virá substituí-la. O Cenário D aponta para a emergência de um modelo de hegemonia compartilhada pela China e pelos EUA, mas esta configuração pode muito bem se revelar transitória e não se manter nos anos posteriores a 2020.

A situação dominante, até 2020, será caracterizada pela crise da hegemonia dos EUA, em que se reduz a capacidade deste país para definir regras aceitas como legítimas e prover os bens públicos necessários para a estabilidade da ordem global, mas isso não será suficiente para, neste horizonte temporal, gerar um modelo de governança compatível com as tendências de uma nova distribuição do poder e da riqueza no mundo.

Quadro 2: os cenários selecionados e suas implicações para o crescimento econômico e a governança global

Cenários	Implicações para o crescimento econômico	Implicações para a governança global
Cenário A - Atoleiro	Crescimento mais lento em todas as economias relevantes com gradual aumento de participação dos países emergentes na economia global.	Impasses do multilateralismo persistem, regionalismo não avança. BRICS demandam maior poder de decisão nas instituições internacionais.
(Cenário E – Hard Landing para a China – como variante)	Retrocesso na ascensão da China na cena econômica internacional, com impactos sobre os emergentes exportadores de <i>commodities</i> .	Multilateralismo e regionalismo em crise. Perspectivas de liderança asiática se reduzem. <i>Hard landing</i> chinês coloca em questão legitimidade do pleito dos BRICS por maior participação nas decisões econômicas globais.
Cenário B – Catástrofe	Recessão econômica global, aumento do protecionismo e retração de fluxos de capitais. Predomínio das políticas domésticas. Falta de espaço para os arranjos multilaterais.	Políticas nacionais tipo “ <i>beggar thy neighbour</i> ” geram multiplicação de conflitos comerciais e econômicos. Preocupações com segurança econômica dominam agendas nacionais. Fragmentação da ordem global dificulta também iniciativas regionais.
Cenário D – Crescimento virtuoso para G2	Estados Unidos e China ocupam a liderança, ficando a Europa para trás. América Latina tende a ser beneficiada por esse cenário.	Hegemonia econômica e política compartilhada por EUA e China. Possibilidade de consolidação de iniciativa de liberalização e cooperação “transpacífica”, que se constituiria em <i>building block</i> para recomposição do multilateralismo.

Do ponto de vista da superação da crise atual do multilateralismo, nenhum dos cenários deixa entrever perspectivas otimistas, ao menos até 2020. O dois primeiros cenários podem ser caracterizados, sob este ponto de vista, como os da “década perdida”. No terceiro cenário, avanços regionais ou plurilaterais poderiam criar as bases para um relançamento do multilateralismo, mas tal processo somente amadureceria após 2020.

Em qualquer dos três cenários, a dinâmica de crescente integração dos mercados será impactada pelos efeitos conjuntos do déficit de governança global e da crise econômica. Nos dois primeiros, os impactos afetarão principalmente o ritmo global em que avança a integração – sendo que estes impactos aumentam sensivelmente no segundo cenário. No terceiro, a globalização é impactada sobretudo no que diz à distribuição geográfica de sua dinâmica, que se concentraria no eixo transpacífico.

4. O Brasil frente aos cenários para a nova ordem econômica internacional

Estratégias econômicas internacionais dos países são formuladas tendo em conta os condicionantes externos – ou seja, a estratégia de outros países, a evolução da economia internacional e do sistema de regras aplicadas a comércio, investimentos, etc. –, mas também, fortemente, os condicionantes domésticos. Isso é particularmente verdadeiro no caso de países que, como o Brasil, têm, historicamente, limitada exposição à economia internacional (em relação ao PIB) e têm tradição de protecionismo comercial arraigada entre *policy-makers*.

4.1 A transformação da matriz geográfica das exportações brasileiras e seus impactos sobre a formulação da política externa

Ao longo da década passada a pauta de exportações brasileiras sofreu transformações importantes, tanto em termos de mercados de destino quanto em termos da sua composição. Na primeira metade da década, os produtos manufaturados eram responsáveis por cerca de 55% do total das vendas externas brasileiras, cabendo aos básicos uma participação que não superava os 30%. A partir de 2005, observa-se uma contínua perda de relevância dos manufaturados, que em 2010 representavam 39,4% enquanto os básicos já respondiam por 44,6%.

Não há dúvida de que o vertiginoso aumento dos preços internacionais das principais *commodities* exportadas pelo Brasil é, em boa medida, responsável por esse resultado, que foi impulsionado pela forte e sustentada demanda dos países asiáticos – principalmente da China.

Mas a queda de participação dos manufaturados também se dá em função da perda de competitividade dos produtos industriais brasileiros nos mercados internacionais. O processo de apreciação da moeda brasileira combinado a um forte aquecimento da demanda doméstica

resultou em um aumento relativo da rentabilidade das vendas no mercado interno para os produtores nacionais. A concorrência nos mercados externos tornou-se mais acirrada, particularmente a partir da eclosão da crise internacional, e os manufaturados brasileiros perderam espaço para seus concorrentes chineses na maioria dos mercados.

A transformação da composição da pauta de exportações é acompanhada por uma gradual mudança na sua distribuição geográfica. Principal destino individual das vendas externas brasileiras no início dos anos 2000, absorvendo mais de 20% do total, os Estados Unidos foram ultrapassados pela China no final da década passada e em 2010 responderam por apenas 9,6% do total. Já a China, que em 2000 recebia menos do que 2% do total das exportações brasileiras, em 2010 já absorvia 15,3%.

Embora imersa em uma crise que provavelmente vai perdurar pelo resto da década, a União Europeia é um cliente importante para o Brasil, recebendo pouco mais que 20% das exportações totais brasileiras e, também, cerca de 20% do total de produtos manufaturados exportados pelo país.

De modo geral, observou-se maior diversificação geográfica do comércio exterior brasileiro durante a última década, com a contínua perda de relevância das economias desenvolvidas – que atualmente representam em conjunto menos de 40% das exportações do país.

A retração na demanda norteamericana nos últimos anos da década passada, aliada ao bom desempenho da economia chinesa, contribuiu para a mudança na composição da pauta de exportações brasileiras. Mas essa mudança foi um fenômeno transversal, que atinge praticamente todos os destinos das vendas externas brasileiras. Como se pode observar na Tabela 2, ocorreu uma perda de participação de produtos manufaturados que são substituídos pelos básicos no total das exportações brasileiras para quase todos os destinos relevantes, com exceção do México.

Tabela 2**Participação no Total das Exportações para Cada País/Região**

	Básicos			Semimanufaturados			Manufaturados		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
EUA	7,26	9,30	31,30	18,88	19,04	16,63	73,86	71,66	52,07
UE	42,60	48,14	49,79	17,09	11,66	14,26	40,30	40,20	35,95
América Latina	6,77	11,66	17,76	3,02	3,75	3,70	90,21	84,59	78,54
Mercosul	5,87	4,70	6,38	2,50	3,01	2,48	91,63	92,29	91,14
Resto da América do Sul	5,75	11,47	21,84	2,45	2,55	5,16	91,80	85,99	73,00
México	6,90	3,70	3,32	5,11	8,07	9,06	87,99	88,23	87,61
Outros	16,10	35,30	53,02	5,25	4,26	1,78	78,65	60,44	45,19
Ásia	43,54	53,06	72,10	30,74	23,19	17,69	25,72	23,75	10,22
China	68,23	68,54	83,70	12,98	14,74	11,77	18,79	16,72	4,53
Índia	12,49	11,75	49,89	37,08	41,82	29,12	50,43	46,44	20,99
Outros	39,42	47,52	59,36	34,42	26,63	24,16	26,16	25,85	16,47
África	18,59	21,63	31,62	12,33	14,97	21,18	69,08	63,40	47,20
África do Sul	11,41	18,38	25,50	8,33	2,91	5,63	80,26	78,71	68,87
Outros	20,66	22,59	32,62	13,49	18,56	23,75	65,84	58,85	43,63
Outros	30,86	41,42	47,89	24,03	18,42	23,41	45,10	40,15	28,70

Fonte: SECEX

Como o tema da desindustrialização da economia brasileira ganhou destaque no debate nacional nos últimos anos, a questão da tendência à “primarização” da pauta de exportações tornou-se um assunto sensível nas estratégias de política econômica externa. A emergência da China é vista como um misto de oportunidade e ameaça para o comércio exterior brasileiro. É uma grande oportunidade para a agricultura e a indústria extrativa, mas é vista como uma grande ameaça pela indústria.

Na formulação das alianças estratégicas, já há quem defenda a necessidade de recompor laços mais fortes com os Estados Unidos, destino tradicional das vendas de manufaturados brasileiros. Dessa perspectiva, as Américas seriam alvo preferencial de iniciativas de integração comercial para o Brasil, uma vez que o Brasil tem mais facilidade para exportar produtos processados para essa parte do mundo – a América Latina absorve 47% das exportações brasileiras de manufaturados. Ao mesmo tempo, há quem se preocupe com o aumento do número de medidas protecionistas que o governo vem adotando contra produtos chineses, uma vez que a China é o principal cliente estrangeiro para produtos brasileiros e o saldo comercial bilateral ainda é amplamente favorável ao Brasil.

4.2 Condicionantes domésticos da formulação da política econômica externa

O final dos anos 80 e a década de 90 foram caracterizados na América Latina por movimentos de liberalização unilateral dos regimes nacionais de comércio e investimentos. Foi também a época áurea das negociações comerciais e o Brasil não ficou imune a esta onda. Ao longo dos anos 90, o país abriu um vasto leque de frentes de negociação comercial, nos

âmbitos sub-regional (Mercosul), regional (ALCA) e birregional (União Européia). Nestas negociações, o país adotou posturas em geral defensivas.

No Mercosul, o Brasil resistiu a propostas típicas de um processo de integração que se pretende “profundo” e que implicassem abrir mão de graus ainda que limitados de soberania, na área econômica. Na OMC, o país tem na agricultura praticamente o único componente de sua agenda ofensiva. Nas negociações da ALCA e com a União Européia, situação semelhante se reproduziu, as posturas defensivas dominando a posição brasileira nos demais temas de negociação.

Esta situação não pode surpreender, já que, no campo dos condicionantes domésticos que moldam a estratégia econômica externa do Brasil, houve, na “década liberal” (os anos 90), muito mais continuidade do que ruptura em relação às décadas anteriores.

Dois condicionantes parecem especialmente importantes para explicar esta continuidade:

- o primeiro envolve o fato de que o paradigma de política econômica externa consolidado durante o período de industrialização por substituição de importações permaneceu hegemônico no Brasil, em que pese a tendência liberalizante que caracterizou as políticas econômicas nos anos 90 e que não foram revertidas – ao menos de forma significativa – sob o Governo Lula. Nesse campo, a continuidade prevaleceu sem nenhuma ambigüidade nas fases anterior e posterior à liberalização.
- o segundo diz respeito à economia política do processo de reformas liberalizantes no Brasil e, em especial, o razoável grau de prevalência que os interesses dos setores que competem com importações conseguiram manter, na área das reformas comerciais, sobre os setores e interesses exportadores.

Esse quadro, cuja resiliência a mudanças é notável, apresentou, na segunda metade da década passada, algumas evoluções importantes. A primeira delas tem raízes na própria evolução econômica do Brasil que, a partir dos anos 90, tem propiciado a emergência de interesses e visões menos defensivas em relação à perspectiva de integração internacional do Brasil, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. O fator determinante dessa mudança é a consolidação de um setor exportador fortemente competitivo e com interesses ofensivos geograficamente diversificados. Em boa medida, esse “bloco competitivo” se confunde com o *agribusiness* e com setores de extração mineral.

A integração, pelas grandes empresas, da exportação, e mais tarde, dos investimentos no exterior, a suas estratégias de crescimento contribuiu para a formação de uma visão mais internacionalista na formulação da política econômica externa na década passada.

A segunda “novidade” no quadro de condicionantes domésticos da política econômica externa, embora favorecida por evoluções estruturais no Brasil e no mundo, tem uma dinâmica propriamente política. De fato, o governo Lula amplia o grau de ambição da política externa, buscando maior protagonismo político nos foros internacionais. Impõe-se assim mudança relevante na relação de funcionalidade entre as dimensões política e econômica da estratégia externa brasileira em comparação com o período anterior.

Nos dois governos Cardoso – e naqueles que os precederam – a política externa era conduzida, fundamentalmente, de forma a atender aos objetivos de política econômica doméstica, com reduzido grau de ambição em termos de projeção política internacional do país. A busca de maior inserção internacional era orientada primordialmente pelos esforços de estabilização econômica e reformas estruturais liberalizantes em diversas áreas de política.

Ao introduzir objetivos de maior protagonismo político na estratégia externa brasileira – de forma relativamente independente dos interesses econômicos domésticos – e subordinar parcialmente as estratégias de política econômica externa a esses objetivos, o governo Lula introduz um novo e poderoso condicionante à condução desta política. Mecanismos econômicos, como a negociação comercial preferencial, passaram a ser utilizados segundo uma lógica de busca de alianças políticas mais do que de resultados comerciais.

A terceira novidade foi o maior ativismo nas negociações bilaterais com os países do Sul. Sob o argumento de que o dinamismo no comércio internacional encontra-se nos países em desenvolvimento e que as possibilidades de crescimento dos fluxos comerciais com os países do Norte já estão esgotadas, novas frentes negociadoras foram lançadas na década passada, tanto dentro da América do Sul quanto com países de outras regiões. Os acordos comerciais com os países em desenvolvimento eram apresentados como alternativa às dificuldades enfrentadas nas agendas comerciais com os países desenvolvidos.

Mas em pouco tempo, as dificuldades para avançar na esfera dos acordos preferenciais com países em desenvolvimento foram se tornando evidentes – não se concluiu nenhum acordo de alcance digno de nota com países de dimensões econômicas relevantes. Essas dificuldades

acabaram levando a diplomacia brasileira a concentrar seus esforços negociadores na Rodada Doha, que já ocupava lugar de destaque no *ranking* de prioridades negociais brasileiras, dada a relevância historicamente conferida pela política externa e comercial do Brasil ao multilateralismo.

O Brasil foi um dos maiores beneficiários do ciclo de expansão que caracterizou a economia mundial até 2008. Suas exportações viveram um período de grande crescimento, sobretudo as *commodities* agrícolas e minerais, favorecidas pelo *boom* de preços internacionais. Nesse período, a produção doméstica foi pouco afetada pelas importações, a concorrência destas se concentrando em alguns poucos setores e sendo minimizada pela ainda elevada proteção tarifária de que desfrutavam os bens industriais no mercado doméstico.

Este quadro favorável ajuda a explicar o protagonismo brasileiro na Rodada Doha da OMC e a integração de preocupações com “desafios globais” – como a mudança climática – na agenda externa do Brasil, ao longo da primeira década do século. Ele também explica a postura brasileira nas primeiras reuniões do G20 após a eclosão da crise. Nestas reuniões, o Brasil foi um dos países que mais enfaticamente se opuseram a reações protecionistas à crise.

Este cenário, no entanto, deixou de existir, à medida que os efeitos duradouros da crise econômica se manifestaram e a competição dos produtos chineses no mercado doméstico de todos os setores industriais se intensificou, a partir de 2010. Estas evoluções trouxeram as preocupações domésticas defensivas (preservação e proteção do mercado interno e dos produtores locais) de volta ao centro da agenda de política econômica externa.

Assim já no final do primeiro semestre de 2010, era possível prever que as preocupações dos *policy-makers* com a deterioração das contas externas convergiriam com as demandas por proteção dos produtores domésticos e dominariam, nos meses seguintes, a agenda de política econômica externa. Esta convergência se acentuou no segundo semestre de 2010 e no primeiro ano do governo Dilma Rousseff. Em sua nova função, a política comercial passou a conferir prioridade à proteção dos setores que competem com importações no mercado doméstico.

Assim, na reunião semestral de presidentes do Mercosul, em junho de 2011, Dilma Rousseff sinalizou com clareza a mudança de tom na política econômica externa do Brasil, ao propor que os países do bloco pudessem aumentar tarifas para enfrentar as importações do resto do mundo, em um cenário em que os países desenvolvidos crescem pouco e o dinamismo das economias do Mercosul fariam destas alvos privilegiados dos esforços de exportação daqueles países. Na reunião do final do mesmo ano, o Brasil voltou à carga, propondo o aumento da lista de exceções à tarifa externa comum do bloco (TEC) e o estabelecimento de mecanismo que permita o aumento temporário das tarifas comuns para enfrentar a concorrência de produtos originários de terceiros países.

O mesmo tipo de preocupação esteve presente na atuação brasileira no G-20, neste primeiro semestre de 2011, pautada pela crítica a países (China e EUA) que estariam fomentando a “guerra cambial” através de políticas de desvalorização de suas moedas. Até mesmo na OMC, o Brasil manifestou essa preocupação, ao apresentar proposta para que a organização passe a incluir em sua agenda de trabalho – através de estudos apenas – o tratamento dos efeitos de desequilíbrios cambiais sobre o comércio.

No segundo semestre de 2011, o Brasil intensificou sua inflexão protecionista. A política de proteção à produção doméstica tornou-se mais ativa, com o uso crescente, embora ainda moderado, de instrumentos tarifários e dos mecanismos antidumping e – agora também – antisubsídios. A disposição governamental para aumentar a eficácia desses instrumentos – e, de maneira mais geral, para proteger a produção doméstica da competição dos importados – ficou clara. O que de novo surgiu na evolução das políticas públicas na área industrial e de comércio exterior foi a adoção de medidas incompatíveis com as regras da OMC e o aprofundamento do viés discriminatório na aplicação dessas políticas.

Ambas as tendências se explicitam nas medidas de apoio aos produtores domésticos de automóveis, anunciadas em setembro de 2011. Na realidade, no que se refere à indústria automobilística, a discriminação positiva que essa medida explicita não é nova. Os benefícios acordados para esse setor talvez constituam um dos traços mais marcantes da política industrial brasileira a partir da crise internacional de 2008. É esse traço que as medidas de setembro último aprofundam, sem qualquer cerimônia em relação às regras da OMC.

As preocupações com a concorrência dos produtos importados e seu efeito – a “desindustrialização” – também permearam o desenho da nova política industrial, divulgada em agosto de 2011, bem como as medidas de apoio aos produtores domésticos de automóveis, anunciadas no mês seguinte, traduzindo-se em medidas de incentivo para investimentos que cumpram com requisitos de conteúdo nacional. Idêntica prioridade ao investimento com elevado conteúdo nacional vem sendo outorgada pelo governo nas políticas de energia (pré-sal e energia eólica, por exemplo).

Neste novo cenário, a política econômica externa tende a funcionar estreitamente subordinada à agenda doméstica de resposta às ameaças de “desindustrialização” tais como percebidas pelo governo e suas *constituencies*. De um lado, novas regras internacionais percebidas como restrições à margem de liberdade no manejo das políticas econômicas são rejeitadas pelos formuladores de política brasileiros (caso da proposta, apresentada por países desenvolvidos, no G-20, de regular uso de controles de capital), posição que aproxima o Brasil dos demais BRICs. De outro, novas regras de política industrial e comercial tendem a testar o alcance de regras multilaterais de comércio relacionadas sobretudo a investimentos (medidas comerciais relacionadas a investimentos - *TRIMs*, no acrônimo em inglês).

A reação brasileira às evoluções doméstica e internacional após a eclosão da crise está levando a política econômica externa do país de volta à sua trajetória tradicional, pautada pelas posições defensivas, agora legitimadas internamente pela situação de crise internacional e pela “guerra cambial”. Movimentos ofensivos voltados para aumentar a competitividade das exportações brasileiras ou para apoiar iniciativas multilaterais de negociação perderam relevância do radar de políticas do Brasil.

O objetivo de maior protagonismo político nas estratégias externas do país – introduzido como novidade no governo anterior – parece ainda amortecido no governo Dilma Rousseff. Com um perfil presidencial mais técnico e às voltas com uma conjuntura econômica internacional em rápida deterioração, a política econômica externa brasileira no primeiro ano do novo governo tem parecido mais cautelosa.

Embora ainda não seja possível delinear uma tendência nítida para a política econômica externa brasileira nesse início de década, não há dúvida de que a componente ofensiva na formulação da política perde espaço para as preocupações protecionistas.

5. Estratégias brasileiras frente aos cenários internacionais

Este exercício de prospecção não diz respeito à evolução do quadro doméstico no período considerado. A análise das reações brasileiras frente aos diferentes cenários toma como um dado que o Brasil permanecerá, ao longo da década, em situação econômica semelhante à atual, caracterizada por crescimento moderado. O foco deste exercício são as implicações dos cenários internacionais aqui considerados mais plausíveis para o leque de opções de estratégias econômicas externas à disposição do país. Considera-se que cada cenário externo define, para o Brasil, um conjunto de incentivos e restrições que serão levados em conta na formulação da política econômica internacional do país.

5.1 O Brasil frente aos cenários econômicos e de governança global

Os dois primeiros cenários – Atoleiro e Catástrofe – apontam na direção da manutenção ou agravamento da situação da economia internacional e da governança global. A diferença entre eles não é pequena, mas, nestes cenários, os incentivos para a reversão da trajetória defensiva que voltou a ser adotada recentemente pela política econômica externa serão percebidos como marginais e isso não apenas em função das opções de política feitas pelo País. De certa forma, opções defensivas na esfera da política econômica externa e de “desinvestimento” na governança global tenderão a ser feitas pelos principais atores da economia mundial, caso se concretize qualquer dos dois primeiros cenários.

A hipótese de *hard landing* da China, contemplada como parte integral do cenário de Catástrofe e como variante do cenário de Atoleiro, impactaria negativamente os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil e, ao produzir a desvalorização da moeda chinesa, aumentaria a pressão competitiva dos produtos chineses no mercado brasileiro. O resultado líquido destas evoluções seria o de tornar o ambiente em que se formula a política econômica externa do Brasil, ainda mais (do que hoje) refém das preocupações “defensivas”.

Ou seja, a prevalecer um dos dois primeiros cenários e a atual postura defensiva do governo brasileiro, o mais provável é que se assista à continuidade da trajetória recente da política econômica externa, focada na “preservação” do mercado doméstico da concorrência externa e na resistência ao que o governo percebe como sintomas de desindustrialização.

Do ponto de vista das opções externas, o cenário de Atoleiro pode levar a uma estratégia inercial do governo brasileiro, combinando demandas por maior participação nos mecanismos decisórios nas instituições multilaterais com iniciativas Sul-Sul, na região e fora dela, de conteúdo econômico relativamente pequeno (como os acordos comerciais assinados com Índia e SACU). Este cenário não é, no entanto, incompatível com um grau maior de ativismo brasileiro na promoção das relações econômicas Sul-Sul, em que o país buscaria se beneficiar do maior dinamismo das economias em desenvolvimento *vis-à-vis* o dos países desenvolvidos. Na região, há uma vasta agenda que inclui comércio e investimentos, energia e infra-estrutura, à espera da liderança brasileira para se concretizar. Fora da região, acordos econômicos com outros países emergentes, mais ambiciosos do que os até agora firmados pelo Brasil, podem gerar novos fluxos econômicos relevantes. A consolidação de uma estratégia brasileira para a África, combinando comércio, investimentos e cooperação, poderia ser outro vetor deste ativismo compatível com tempos de Atoleiro.

Deste ponto de vista, o cenário de Catástrofe é muito mais restritivo e os incentivos a iniciativas externas do Brasil se limitam ao relançamento do projeto de integração sul-americana sob a ótica do protecionismo, agora em escala regional. Num cenário global de fragmentação regional, o Brasil atuaria como promotor de um bloco sul-americano voltado para assegurar a preferência, no espaço regional, para os seus produtos. Dado que vários países sul-americanos já são hoje muito abertos ao mundo, é difícil imaginar que os esforços brasileiros sejam bem recebidos em escala regional, o que talvez leve o projeto a refluir para uma esfera infra-regional, aglutinando países afins na opção protecionista.

O terceiro cenário – o único em que se pode falar, ainda que de forma cautelosa, de “pós-crise” – coloca o Brasil diante de oportunidades e desafios específicos ao futuro por ele desenhado. O deslocamento do eixo de crescimento, mas também de governança global, para as relações “transpacificas” tem um poder de gravitação frente ao qual o Brasil e outros países “atlânticos” da América do Sul terão que se posicionar politicamente, já que a geografia não os ajuda. Por outro lado, no entanto, este cenário, ao incluir a redução dos desequilíbrios entre a China e o resto do mundo (EUA e Brasil, inclusive), ao mesmo tempo esboça a possibilidade de um relançamento do multilateralismo, na esfera internacional, e desenha a perspectiva de redução de pressão competitiva chinesa no mercado brasileiro.

Este cenário exigiria do Brasil respostas que vão além da regionalização de sua opção protecionista ou da intensificação das relações econômicas Sul-Sul. As respostas que serão incentivadas pela emergência do terceiro cenário são incompatíveis com a reação protecionista regional, mas não o são com a estratégia Sul-Sul que se revelaria plausível no primeiro cenário. A diferença aqui (no terceiro cenário) é que a resposta Sul-Sul não basta. A configuração do mundo que o cenário G2 define requer iniciativas brasileiras que trazem à baila da política externa brasileira temas e agendas que envolvem as relações do Brasil dos países do Norte e isto em duas esferas: a multilateral e a preferencial.

De certa maneira, o cenário G2 levaria a política econômica externa de volta ao quadro de desafios que ela enfrentava na década de 90: lidar, a um só tempo, com temas novos numa agenda multilateral em expansão e com a questão da “regionalização”, atualizada pela consolidação do bloco transpacífico. Neste cenário, haverá incentivos para um renovado investimento do Brasil no multilateralismo – embora se saiba que este novo multilateralismo poderá incluir temas considerados sensíveis para o Brasil (normas ambientais, sociais, etc) – e para uma estratégia regional que vá além do espaço sul-americano, integrando todo o Hemisfério Ocidental em torno de uma “ALCA 2.0”.

Para além das iniciativas de negociação comercial, será importante que o país consiga impregnar de conteúdo e imprimir ritmo à agenda da parceria estratégica estabelecida com os Estados Unidos. As possibilidades de cooperação entre os dois países estão mapeadas e constam de diversos documentos oficiais e empresariais já divulgados. Falta, entretanto, senso de prioridade a essa parceria na política externa brasileira. A convergência para um cenário G2 deveria promover um *upgrade* da parceria bilateral com os EUA na agenda de política externa do Brasil.

5.2 Uma agenda alternativa

O fato é que nenhum dos três cenários no horizonte 2020 parece oferecer perspectivas muito positivas para a inserção internacional do Brasil – e não apenas do Brasil. A dimensão internacional das economias tende a ser, na segunda década do século, fonte de riscos mais do que de oportunidades – exceto para as exportações de *commodities*, se a China continuar a

crescer. Mesmo o cenário mais otimista – o terceiro – coloca o Brasil diante de uma situação em que os riscos potenciais parecerão maiores (até pelo fator geografia) do que as oportunidades, aparentemente justificando posturas defensivas.

Há, no entanto, duas fortes razões para considerar opções de política à postura defensiva frente à competição internacional e ao “desinvestimento” nas esferas de negociação e de governança global, independente do cenário específico que se considere.

A primeira é que, mesmo numa década que tem poucas probabilidades de ser um período de crescimento global, não faltarão oportunidades externas para as empresas brasileiras, especialmente aquelas que atuam internacionalmente. Estas oportunidades existirão na esfera comercial, mas também – e crescentemente – na de investimentos diretos – e as empresas brasileiras entram na segunda década do século bem posicionadas para ocupar espaços e fazer movimentos estratégicos que lhes renderão frutos no futuro.

A segunda razão tem a ver com estes “frutos no futuro”: é que o aproveitamento destas oportunidades e a construção de posições sólidas num período de crise e dificuldades deixarão as empresas e os países que adotarem estratégias ofensivas em condições favoráveis para se beneficiar da recuperação global, quando esta ocorrer.

Nesta perspectiva, mais do que se apoiar exclusivamente nas preocupações associadas aos impactos da crise internacional – mas sem desconsiderá-las –, uma política econômica externa deve se basear em considerações estratégicas e em visões de futuro que vão além do curto prazo.

Em qualquer cenário, a orientação da política econômica externa que leve em consideração interesses ofensivos do Brasil na cena internacional terá de contemplar, de forma muito mais intensa do que foi o caso até hoje, a dimensão preferencial das relações externas.

Como se observou, o Brasil se move com dificuldade na esfera de acordos e negociações preferenciais. Num cenário economicamente restritivo e de crise do multilateralismo, a via preferencial será um elemento incontornável de qualquer política econômica externa que não

se limite a opções defensivas. Três deveriam ser os eixos da estratégia de “preferenciação” do Brasil:

- a consolidação de um espaço econômico sul-americano, articulado em torno de comércio e investimentos, infra-estrutura e energia. Aqui as dificuldades são sobejamente conhecidas: rivalidades entre países, idiossincrasias nacionais, etc. Mas o fato é que o Brasil ainda não investiu seu potencial de influência e liderança em um projeto político baseado na integração e cooperação econômica, preferindo, até o momento, gastar seu capital político em iniciativas retóricas e de poucos resultados concretos. A funcionalidade da integração regional na América do Sul não deve ser buscada num suposto aumento de capital político de cada país e do grupo em foros internacionais, mas na contribuição de uma ambiciosa, mas pragmática, agenda de integração e cooperação aos esforços nacionais de desenvolvimento e de consolidação da democracia e da paz na região. Para dar essa contribuição a tais objetivos, a integração deve necessariamente ter uma dimensão econômica, que abarque as dimensões comercial e de investimentos, energética e de infra-estrutura, mas também deve incluir uma dimensão política, relativa às questões de segurança e defesa.

- a negociação de acordos de liberalização de comércio e investimentos com países emergentes como África do Sul, Índia e países da ASEAN. Até o momento, o Brasil assinou acordos comerciais limitados, de preferências fixas, com Índia e África do Sul (SACU), mas tais acordos são excessivamente tímidos e serão incapazes de gerar novos fluxos de comércio e investimentos. Aqui, o objetivo seria dar conteúdo econômico efetivo a estes esforços (e a novos esforços envolvendo outros países emergentes da Ásia), evoluindo para acordos de livre comércio e de investimentos.

- o aprofundamento da estratégia de aproximação econômica com a África, que deveria incluir medidas de abertura comercial unilateral do mercado brasileiro para exportações dos países africanos – nos moldes do mecanismo *duty free quota free*, com o qual o Brasil se comprometeu em 2006. Além disso, esta estratégia deveria contemplar prioritariamente apoio a investimentos externos brasileiros na África, bem como a consolidação de uma política de cooperação do Brasil junto aos países do Continente.

A novidade da estratégia proposta é, portanto, a ênfase na dimensão preferencial da agenda econômica externa do Brasil. Isso não significa, porém, que o país deva ignorar o multilateralismo, em que pese a crise porque passam os mecanismos e instituições multilaterais. Um dos efeitos mais nefastos da evolução recente da política comercial brasileira é o de sinalizar o distanciamento do país em relação às regras e disciplinas do multilateralismo comercial. Do ponto de vista de um país com interesses setoriais e geográficos diversificados, o multilateralismo é essencial.

A crescente complexidade das agendas internacionais e a interseção entre os diferentes temas que as compõem (comércio e investimentos, segurança alimentar, mudança climática) reforçam a necessidade de se contar com foros multilaterais eficazes e legítimos. O Brasil deve contribuir não apenas para manter o multilateralismo, mas para renová-lo e relançá-lo sobre bases compatíveis com as exigências da agenda global, ainda que as chances de sucesso destes esforços sejam pequenas, no período considerado por este exercício. Este desafio será especialmente relevante caso se concretize o cenário do G2.

Referências Bibliográficas

- Castello Branco, M. (2011) *Alternative scenarios for the post-crisis global economy*. Breves Cindes 58. Setembro, 2011.
- 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.
- Krugman, P. “Will China Break?”. New York Times, 19 de dezembro de 2011.
http://www.nytimes.com/2011/12/19/opinion/krugman-will-china-break.html?_r=1
- OECD, Mexico – Economic forecast summary – November 2011.
http://www.oecd.org/document/26/0,3746,en_33873108_33873610_45270042_1_1_1_1,00.html
- Pettis, M. (2009) - *The G20 meetings: no common framework, no consensus*, Policy Brief 79, Carnegie Endowment for International Peace, may.
- Pettis, M. (2011) - *Don’t panic, China’s economy is not on the rocks yet*, Financial Times, de 7 de novembro de 2011.
- Roubini, N. (2011) - *Fragile and Unbalanced in 2012*. <http://www.project-syndicate.org/commentary/roubini45/English>
- Summers, L. (2008) - *The global consensus on trade is unravelling*, Financial Times, August 24.
- The Economist, *Indian Economy, Slid-sliding away*, 12 de dezembro de 2011