

# *breves cindes* 64

## Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil

Marta Castello Branco

Janeiro de 2012

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

*apoio*



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

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



# Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil\*

**Marta Castello Branco\*\***

**Pedro da Motta Veiga\*\***

**Sandra Polónia Rios\*\***

## 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.

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.

---

\* Este artigo é um resumo de um trabalho mais amplo, intitulado *Cenários para a nova configuração da ordem econômica internacional e seus impactos sobre as estratégias brasileiras* e publicado como *Textos CINDES n°29*.

\*\* Do CINDES

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. Alguns desses países já começaram a mostrar indícios de desaceleração do crescimento no final de 2011 e, ainda que possam manter taxas de crescimento positivas, dificilmente serão capazes de reproduzir o desempenho da década passada.

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. 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. O exercício de prospecção que se faz nesse trabalho tem como horizonte o ano de 2020. 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<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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. 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, que serão levados em conta na formulação da política econômica internacional do país.

## 2. Cenários para a economia global pós-crise\*

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 créditos 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.

---

<sup>2</sup> Essa seção baseia-se em boa medida em Castello Branco, M. (2011) *Alternative scenarios for the post-crisis global economy*. Breves Cindes 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. 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 principais, com uma variante para o primeiro cenário<sup>3</sup>. A cada um dos cenários será atribuído um grau qualitativo de probabilidade (alta, média, baixa).

### 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

---

<sup>3</sup> Os cenários aqui descritos foram selecionados entre seis cenários apresentados no trabalho original mencionado na nota de rodapé da primeira página.

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 arrasada desalavancagem do sistema financeiro, paralisia da política fiscal, ineficácia da política monetária e espaço restrito para o crescimento das exportações. Ainda que o Banco Central norte-americano 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 – Círculo 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.

#### **D – “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.

## **2.2. 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 apresentadas probabilidades qualitativas para cada um dos cenários. 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 D 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 para o bloco 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.

O Quadro 1 a seguir 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
(Hard Landing para a China – como variante do Cenário básico)	Cenário D	Baixa
Cenário B - Catástrofe	Baixa	
Cenário C - Crescimento virtuoso para G2	Baixa	

### 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.

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 contexto, 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.

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 eco-

nômica 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 C - 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 “transpácífica” 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 transpácificas 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.

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.

**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.

## 4. 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.

### 4.1. 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 “transpacíficas” 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.

#### **4.2. 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, idiosincrasias 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 consoli-

dação 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](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](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