

brevíssimos cindes 44

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

Marta Castello Branco**

Janeiro de 2012

Pedro da Motta Veiga**

Sandra Polónia Rios**

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.

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 artigo “*Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil*” (Breves 64) apresenta três cenários para a evolução da economia mundial e da governança global e discute possíveis reações do Brasil em termos de suas estratégias econômicas externas.

* Este texto resume as principais conclusões da publicação Breves Cindes 64 Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil, disponível no site www.cindesbrasil.org

** do CINDES.

O cenário básico, chamado de “Atoleiro ao estilo japonês em escala global” prevê que uma década de crescimento anêmico no mundo desenvolvido e taxas de crescimento positivas, mas modestas nos países em desenvolvimento. Nesse cenário, as agendas domésticas concentrariam as atenções dos principais atores internacionais, com escasso espaço para avanços nos mecanismos de cooperação internacional. O segundo cenário, “Catástrofe na economia mundial”, considera a possibilidade de um prolongamento da crise atual com fortes impactos sistêmicos, atingindo também o mundo em desenvolvimento, levando à estagnação da economia mundial e ao recrudescimento do protecionismo para o resto da década. O terceiro cenário – o mais otimista deles – foi chamado de “Círculo virtuoso para o G2”, refletindo a hipótese de que os Estados Unidos e a China entrem em uma trajetória de fortalecimento econômico e correção dos desequilíbrios macroeconômicos e que a Europa permaneça em situação de relativa estagnação. Nesse cenário, o eixo da governança global seria deslocado para o espaço transpacífico.

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.