

A maior mudança da política externa

Rubens Ricupero

Perhaps the most significant shift in the Brazilian foreign policy during President Dilma Rousseff's administration compared to President Lula's has been mostly disregarded by the press and public opinion. Although President Rousseff and her team have not formally announced so, the fact is that Brazil, in practice, has virtually abandoned the negotiations of the World Trade Organization Doha Round by raising the tariffs of 100 products and letting understood that other 100 will be raised soon. By having done so, the Brazilian government clearly showed it no longer believes that the Doha round can be successfully concluded within a realistic time frame.

Passou despercebida a maior mudança da política externa da presidente Dilma Rousseff em relação à do seu antecessor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva: o abandono virtual das negociações da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Não é que se tenha anunciado isso de maneira formal e explícita. O que fez o governo foi determinar o aumento das alíquotas de cem produtos, deixando entender que a elevação de tarifas de cem outros estaria em estudos. Segundo se informou, mesmo a limitação do aumento a duzentos itens tarifários seria um compromisso dentro do Mercosul, onde a Argentina teria preferido que a lista abrangesse ao menos quatrocentos produtos!

Ao tomar essa controvertida decisão, o governo brasileiro sinalizou claramente que já não acredita na possibilidade de uma conclusão da Rodada Doha num horizonte realista. A razão da dedução é simples: se acreditasse na Rodada e quisesse concorrer para sua feliz culminação, o Brasil não somente teria de se abster de agravar o nível de proteção, mas precisaria ainda empenhar-se em oferecer cortes adicionais em NAMA (Nonagricultural Market Access ou Acesso a Mercados Não Agrícolas), o nome que se dá no jargão dos

negociadores ao conjunto de produtos manufaturados, de mineração, combustíveis, de pesca etc. Além de concessões adicionais prováveis em outros setores, serviços especialmente.

Tais reduções novas e adicionais no nível de proteção da legislação brasileira tinham sido provisória e condicionalmente aceitas pelo governo Lula em julho de 2008, quando liderou com a União Europeia a última tentativa séria de um compromisso que assegurasse a conclusão com êxito das negociações lançadas em fins de 2001. A iniciativa brasileiro-europeia só não prosperou naquele momento ainda incipiente da crise financeira mundial porque se viu abortada pela ação sabotadora simétrica dos Estados Unidos, que julgava insuficientes as concessões nos setores não agrícolas e da Índia, que não concordava com o compromisso e demandava salvaguardas especiais em agricultura.

Desde então, o Brasil se retraiu e reduziu o nível de engajamento nas negociações. Tal evolução não chegava a chamar a atenção, pois coincidia com fase de baixa

Rubens Ricupero é diplomata; foi ministro da Fazenda do Brasil, secretário-geral da UNCTAD e embaixador do Brasil em Washington, entre outros cargos.

intensidade nas tratativas, diluindo-se o comportamento brasileiro na geleia geral de apatia e descrença. Se tivéssemos continuado assim, possivelmente teríamos preservado o essencial de nossa postura anterior, ganhando tempo para retomar a iniciativa quando as condições internas e internacionais se tornassem propícias.

O preocupante na decisão atual é que jogamos fora, provavelmente sem necessidade, um capital de prestígio e seriedade no multilateralismo comercial conquistado ao longo de décadas e muito anterior ao governo Lula. Os problemas pontuais que atualmente enfrentamos no comércio exterior poderiam ter sido encaminhados de modo mais competente e profissional. Quando justificado pelas situações concretas, teria sido possível recorrer a medidas reais de defesa comercial. Em lugar disso, lançou-se mão de ato contundente abrangendo grande número de linhas tarifárias sem que se possa discernir entre elas relações racionais convincentes.

A reviravolta na política comercial ocasiona dois conjuntos de implicações cujo impacto se fará sentir por longo tempo. O primeiro, já mencionado, tem a ver com as consequências do abandono do que havia sido uma das peças-chaves da política econômica exterior há muitos anos, antes e durante o governo de Lula: a prioridade das negociações da Organização Mundial de Comércio com vistas a obter ganhos na principal área de vantagem comparativa da produção brasileira, o setor da agroindústria e dos produtos oriundos de recursos naturais. Convém repetir que parcela apreciável da credibilidade e do prestígio adquiridos pelo governo Lula nos foros internacionais derivava justamente do papel decididamente proativo que havíamos assumido na liderança de posição moralmente inatacável: a da tardia liberalização do comércio agrícola, o mais notório exemplo

de injustiça e assimetria do sistema multilateral de comércio.

O segundo conjunto de implicações assume a forma de interrogação ainda mais séria e profunda: o que se pode deduzir de tal reviravolta em termos de projeto implícito de integração do Brasil na economia mundial? Mudança súbita como essa não terá sido fruto de capricho ou impulso imaturo e irrefletido. Qual teria sido então o motivo da decisão? A explicação mais persuasiva é de que ela seria o inelutável resultado de uma crise aguda de competitividade que atingiu seu ponto crítico. Como fruto acumulado de longo processo de deterioração competitiva, o Brasil teria perdido a capacidade de negociar acordos comerciais, multilaterais, regionais ou bilaterais, uma vez que todos eles demandam concessões em termos de redução do nível de proteção numa hora em que o país se julgaria forçado, com razão ou sem ela, a elevar suas defesas.

Dessa forma, em meio a todas as incertezas do futuro, impõe-se uma certeza no presente: o paradigma nacional de inserção se encontra em crise, profunda, talvez terminal. Todos os componentes do que se chamaria de "inserção desejada" – a industrialização interna, a integração latino-americana, a exportação de manufaturas de crescente valor agregado – estão fazendo água. Em contraste, a "inserção não desejada" e de certa forma não conscientemente planejada, a exportação de produtos oriundos de recursos naturais, navega de vento em popa, salvando o comércio exterior e limitando os déficits em conta corrente.

Não preciso repetir o que todos sabem. Que a indústria só cresce a golpes maciços de anabolizantes e não consegue ocupar o espaço da demanda interna, capturado em parte pelos importados. Tampouco se ignora o resultado de recente levantamento efetuado pela Confederação Nacional da

Indústria (CNI) sobre a perda de *market share* das exportações brasileiras para a América Latina. Cedemos espaço em todos os nove países examinados, sem exceção: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Venezuela. E não somente nos últimos meses, mas ao longo dos cinco anos entre 2008 e 2011. Para não se alegar que a culpa é da crise internacional, note-se que nossos concorrentes – China, Estados Unidos da América, Coreia do Sul, União Europeia e México – tiveram desempenho superior ao nosso e um deles, a China, aumentou a participação em todos os mercados.

Outro dado impressionante, extraído desta vez do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), é que a queda de quase US\$ 5 bilhões nas exportações brasileiras no segundo trimestre de 2012 em relação ao mesmo período do ano passado se deve essencialmente à redução para o Mercosul (-22%), a América Latina (-16%) e a União Europeia (-11%). Só que, enquanto no caso desta última, a explicação reside na crise econômica, o mesmo não ocorre com a principal responsável pela queda no Mercosul e na América Latina, a Argentina, que cortou suas importações do Brasil muito mais que do resto do mundo.

Convém analisar essa informação em conexão com outra, constante do mesmo trabalho, a de que, no primeiro trimestre deste ano, o Mercosul expandiu suas exportações para o resto do mundo em 7,5%, ao passo que o comércio dentro da zona encolheu 5,5%. No intercâmbio de manufaturas brasileiro-argentino, os automóveis e autopartes respondem agora por 50% ou mais, à medida que outros produtos vão desaparecendo da pauta bilateral. Os automóveis resistem, como é sabido, não por serem mais competitivos, mas simplesmente porque o comércio automotivo entre os dois países é um exemplo clássico de *managed trade*, isto

é, de comércio administrado pelos governos com base em cotas estritamente aplicadas.

Não custaria esforço multiplicar outros dados de igual sentido, mas creio que bastam esses para não deixar dúvida de que vivemos uma crise extremamente grave de competitividade de natureza estrutural e complexa. Aliás, ninguém contesta isso, nem mesmo o governo, que recentemente incorporou o tema da competitividade ao seu discurso e ação.

É óbvio que a qualidade da inserção brasileira nas próximas décadas vai depender da qualidade das políticas que já adotamos ou adotaremos para suplantar a crise de competitividade. Elas podem ser talvez divididas em duas categorias: às relativas à estratégia comercial de inserção e aos fatores macroeconômicos que condicionarão a capacidade de oferta em bases competitivas de preços e qualidade.

Os dois elementos fazem parte da mesma realidade e são, em certa medida, inseparáveis. Isto é, não se deve pensar que exista uma espécie de sequência natural, pela qual uma economia tem de primeiramente passar por um processo completo de conquista da capacidade de oferta em termos competitivos antes de passar à fase seguinte, que seria a da estratégia de negociação de acordos comerciais. Na realidade, a exposição à concorrência internacional, desde que dosada de acordo com a evolução gradual de cada país, constitui condição *sine qua* para atingir a eficiência competitiva.

A história industrial brasileira representa a maior demonstração empírica dessa verdade conceitual. Basta recordar o fracasso irreversível do esquema mais ambicioso que jamais concebemos de criar uma indústria de ponta sobre a base da proteção absoluta: a da Lei da Informática, que chegava ao absurdo de conceder a empresários selecionados a dedo o monopólio da importação dos produtos que eles eram supostos produzir um dia localmente.

Outro exemplo que cada vez acarreta distorções mais graves tanto à estrutura econômica quanto ao meio ambiente no Brasil provém de uma indústria automotiva incapaz de concorrer com o exterior apesar de níveis de proteção efetiva de mais de cem por cento! Não há como fugir assim da necessidade de dispor de algum tipo de estratégia de negociação comercial que submeta a produção nacional a um grau razoável de competição externa, o que decorre de normas negociadas livremente e que ofereçam um mínimo de estabilidade e resistência a modificações arbitrárias.

Antes da recente elevação de alíquotas, o Brasil se encontrava entre os países com participação em apenas dois esquemas comerciais negociados: a OMC e o Mercosul. A virtual renúncia às negociações multilaterais da OMC nos deixa apenas com o Mercosul, que embora continue a representar o primeiro mercado para nossas exportações de bens de capital e de consumo durável, perdeu, como vimos acima, o papel de área natural de expansão das vendas brasileiras e começa a declinar como destino delas. Assim sendo, levando em conta as tendências prováveis na política do país vizinho, é provável que durante boa parte dos anos próximos, o Mercosul não volte a ter condições de ser o componente dinâmico de uma estratégia brasileira de ampliar as exportações.

Qual seria então essa estratégia possível? Não é claro que o governo haja desenvolvido uma visão desse tipo. Suponhamos que o recente recuo na liberalização tenha caráter mais tático do que estratégico. Ele se destinaria então a ganhar tempo para que o declínio de competitividade fosse revertido por políticas que agissem sobre os fatores responsáveis pela crise competitiva. Em tal caso, e somente nele, recuperaríamos a perdida capacidade de negociar acordos comerciais.

Parece-me arriscado no momento asseverar que esse objetivo será alcançado em tempo de produzir diferença significativa nas duas ou três próximas décadas. Não só porque o país está longe de dispor de uma visão estratégica. Também por ser recente o anúncio e futura (e duvidosa) a correta implementação de certos componentes parciais dessa estratégia, tais como a redução do custo da energia, a associação de capitais privados nos investimentos de infraestrutura, a extensão e durabilidade de diminuições tópicas de impostos e do alívio da folha de pagamentos.

Há, portanto, necessidade de reexaminar o que vem sendo, desde fins da década de 1950, a estratégia tradicional de inserção internacional do Brasil: a conquista de competitividade passando antes pela integração da América Latina. Tal estratégia sempre teve como pressuposto a industrialização, que se consolidaria mediante ganhos de escala pela integração do mercado continental. Se a industrialização no país e nos vizinhos não lograr reverter a atual crise, é claro que não vamos nos integrar vendendo uns aos outros as *commodities* que exportamos.

Na medida em que nós e eles só conseguimos expandir as exportações em produtos primários e para mercados extracontinentais, desaparece a segunda premissa da integração latino-americana: a possibilidade de crescer mediante o aumento das exportações para outros países do continente. É o que se está verificando na tendência acima descrita do Mercosul, cujas vendas para terceiros crescem enquanto se contrai o comércio no interior da zona.

A maioria dos países latino-americanos que integraram a Alalc e a Aladi, assinando os dois tratados de Montevideu, de 1960 e 1980, já chegou a essa conclusão e atualmente faz parte de acordos de livre-comércio com economias desenvolvidas, caso do México, dos países do Caribe e da

América Central, do Chile, da Colômbia, do Peru.

O desdobramento lógico da situação brasileira, caso não se supere a crise de competitividade, seria na prática uma estratégia dualista. Em relação ao mercado interno e ao Mercosul, uma postura defensiva tentaria preservar o *status quo*, embora os resultados, especialmente na Argentina, mas também na penetração do mercado brasileiro, indiquem uma contínua erosão das posições adquiridas. A compensação viria da exportação de *commodities* minerais e do agronegócio a terceiros, em particular China e asiáticos, tendo o petróleo do pré-sal como seguro de vida, se tudo der errado.

Mesmo esse dualismo oferece segurança ilusória, pois as *commodities* não são imunes ao deletério contágio da perda de competitividade, uma vez que dependem dos produtos e serviços do setor protegido e ineficiente. Tal efeito já se fez sentir em casos como o da produção do açúcar e etanol, na qual o Brasil perdeu há anos a condição de produtor de mais baixo custo. Em alguns outros produtos, a deterioração de custos só é disfarçada pelo aumento das cotações externas. Não existe assim alternativa à conquista da competitividade pelo árduo, mas seguro método de fundamentos macroeconômicos sólidos que possibilitem o aproveitamento sem distorções de nossas vantagens competitivas.

Não são pequenas as dificuldades para conciliar algumas das aparentes contradições da macroeconomia da competitividade. Por exemplo, em que medida se pode estimular a demanda e o consumo das famílias e, ao mesmo tempo, encorajá-las a aumentar a propensão a poupar e investir? Ou, movendo o foco para o governo, será possível recuperar a contribuição líquida do setor público à formação bruta de capital em infraestrutura, mantendo a fórmula de correção do salário mínimo,

seu impacto nas contas públicas e as transferências sociais?

Nada disso significa negar as conquistas positivas da política econômica atual: a redução de cinco pontos percentuais na taxa de juros, a correção da taxa de câmbio, a mudança no critério de cálculo de remuneração da poupança, as medidas acima mencionadas. Nem subestimar de forma alguma a importância e desejabilidade dos avanços sociais em combate à pobreza e à desigualdade, em expansão do consumo de massas, em aumento do emprego formal e do salário real. Ao chamar a atenção para as dificuldades, minha intenção é indicar que, dado o grau de incerteza, melhor do que tentar adivinhar o futuro será agir de modo a que ele se conforme às nossas aspirações.

Se isso é claro no domínio das políticas, que dependem mais de nós que dos deuses ou do fado, o mesmo se pode afirmar de certo modo em relação àqueles fatores estruturais ou tendências seculares, mais difíceis de afetar no curto prazo. Penso, com efeito, que existem ao menos quatro de tais fatores, até data recente desfavoráveis em princípio e que se tornaram propícios ao desenvolvimento do Brasil.

São eles: a desaceleração das taxas demográficas e de fecundidade, que passaram a ser favoráveis na relação população, de um lado, produto e recursos, do outro; o virtual esgotamento da etapa de urbanização selvagem, possibilitando dar atenção à qualidade e não só correr atrás da quantidade da vida nas cidades; a valorização das *commodities* graças à demanda chinesa e a diversificação da oferta competitiva brasileira em uma dezena de produtos; finalmente, o petróleo do pré-sal e a cogeração de eletricidade com a produção de etanol, superando a tradicional limitação do país em recursos energéticos.

Em razão dos limites de tempo, não me estenderei sobre esses pontos. Quero

apenas assinalar que, mesmo em fatores estruturais até certo ponto autônomos em relação a ações de curto prazo existem aspectos que podem influenciar o desenlace num sentido ou no seu oposto.

Por exemplo, se a moderação demográfica alivia a pressão e produz o bônus demográfico num primeiro momento, ela ocasiona mais tarde a inevitável aceleração do envelhecimento da população e a perda de dinamismo que a acompanha. Algo similar vale para o fim da urbanização acelerada. Em termos de equipamento de educação, saúde e infraestrutura urbana, já não teremos de correr para ficar parados. No entanto, tampouco nos beneficiaremos dos efeitos dinamizadores da transferência para as cidades, nas próximas duas décadas, de um milhão e trezentas mil pessoas por semana, na Ásia e na África, segundo estimativa da Divisão de População da ONU.

De igual maneira, se as *commodities* devem seguir nos ajudando no comércio exterior, em parte devido à demanda oriunda da aceleração da urbanização nesses continentes, elas tampouco são imunes às flutuações bruscas de cotações, conforme se acaba de ver com o minério de ferro, cujo preço declinou em 30% no começo do ano. Sobre o petróleo, não preciso lembrar que, se bem a Venezuela e a Noruega sejam grandes exportadoras, a ninguém ocorreria dizer que uma e outra fazem uso de tal riqueza com igual sabedoria. E menos ainda se necessita recordar que somos por cultura e temperamento mais próximos dos fogosos venezuelanos que dos flegmáticos noruegueses...

Por falta de tempo, prefiro não explorar as mudanças a serem trazidas pelo aquecimento global ou pelo deslocamento gradual do eixo da economia, da demografia e das relações econômicas internacionais em

direção ao Pacífico. Não por duvidar das tendências, mas por julgar que não haverá tempo para que os efeitos dessas mudanças se façam plenamente sentir no futuro imediato que nos preocupa.

É limitada a capacidade que temos de influir sobre forças profundas como essas. Não obstante, na maioria dos fatores que condicionarão a inserção do Brasil no mundo futuro, o resultado depende de nós, mais que de um destino cego e predestinado. Em outras palavras, o que seremos em termos de inserção na economia mundial será muito mais o efeito da *virtù* que da *fortuna*, para usarmos o vocabulário de Maquiavel. E parte considerável do desfecho será função inelutável das decisões tomadas pelo atual governo no seu provável prolongamento pelos anos próximos. A conclusão principal desta análise é, por conseguinte, que a qualidade das políticas públicas faz diferença e constitui o principal elemento determinante do futuro em debate.

Termino como Raymond Aron num de seus últimos escritos *Os anos finais do século*. Aron não via nenhuma razão para atribuir aos anos 1980/90 um significado particular, a não ser o de que seriam os derradeiros que teria a ocasião de prever, protegido pela idade da humilhação de ser desmentido ainda em vida... Encontro-me em relação a uma data de futuro razoavelmente previsível como a de 2030 em posição semelhante à de Aron em relação ao ano 2000. Não creio que me arrisque a experimentar a humilhação do profeta Jonas ao ver que Deus poupou Nínive da catástrofe anunciada, nem a alegria agridoce de Moisés, de avistar do alto do monte Nebo a Terra Prometida que nunca pisaria.

Novembro de 2012