

## Desafio da inserção internacional do Brasil – próximos passos

157

EMBAIXADOR JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

Os defensores do isolamento comercial e econômico do país são cada vez menos numerosos e vêm perdendo representatividade e importância política de modo constante e gradativo.

O melhor exemplo desta afirmação encontra-se na publicação, em 2002, por parte do então candidato à Presidência da República, Luis Inácio Lula da Silva, da “Carta ao Povo Brasileiro”, onde inúmeras teses radicais defendidas pelo Partido dos Trabalhadores, sobretudo no campo das relações econômicas e políticas externas, foram abandonadas, em nome da prioridade a ser dada a um processo estável e continuado de transição democrática e consolidação do desenvolvimento da cidadania.

A despeito dos inegáveis sucessos alcançados pelos dois últimos governantes no combate à inflação e na tessitura de redes de proteção à populações mais pobres do país, com evidentes e positivos reflexos nos índices de bem estar social, publicados regularmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil vem sofrendo, há mais de duas décadas, um processo de baixo crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB), pouco acima de seu crescimento populacional. Os investimentos públicos caíram drasticamente, a poupança interna ficou abaixo dos índices históricos e as despesas públicas cresceram vertiginosamente – em boa parte, financiados pela crescente carga fiscal que pesa sobre o país, hoje da ordem de 37,5% do PIB.

A despeito de um vigoroso processo de privatização em setores-chave da economia, como energia, siderurgia e telecomunicações, o setor privado de capital nacional ficou comprimido entres duas alternativas excludentes, a saber: aceitar a falência da empresa ou desnacionalizá-la e passar o controle ao capital estrangeiro.

Mesmo assim, o setor privado brasileiro é hoje mais eficiente e competitivo e tem sabido aproveitar as condições favoráveis do crescimento do comércio mundial para aumentar significativamente exportações e elevar o grau de abertura da economia brasileira.

Nessas circunstâncias, todo brasileiro hoje faz a si mesmo a seguinte pergunta: “O que fazer para que o Brasil volte a crescer a taxas anuais superiores a 5% ao ano?”.

No presente texto, vou formular uma segunda pergunta, derivada da primeira: “Qual o efeito do comércio internacional do Brasil na busca de taxas anuais de crescimento do PIB superiores à atual?”.

Lamentavelmente, a sociedade brasileira ainda não encontrou resposta adequada a nenhuma das duas perguntas. Vão procurar entender por que.

Dos anos 60 aos anos 80, o Brasil praticou uma política muito bem sucedida de substituição de importações e de controle estatal do comércio exterior, que transformou a economia do país de base rural para base industrial, em paralelo a um vertiginoso processo de urbanização da população brasileira em escala não comparável a qualquer país do mundo ocidental.

Essa política, também chamada “nacional-desenvolvimentista”, vem sendo gradualmente desmantelada, não tanto em virtude de decisões estratégicas adotadas pela sociedade brasileira, mas sobretudo por força das sucessivas crises do balanço de pagamentos que atingiram o Brasil e outros países em desenvolvimento ao longo dos anos 80 e 90.

O resultado desse processo crítico foi que as políticas brasileiras, tanto no nível macro como no nível micro, têm sido mais reativas do que propositivas, do que resulta uma perda significativa de consistência das políticas comerciais, financeiras e regulatórias no campo das relações internacionais.

Algumas ambigüidades e ambivalências persistem no imaginário popular, no Congresso Nacional, nos partidos políticos e no seio dos órgãos representativos do empresariado privado nacional, a respeito do papel que o Brasil deve exercer no cenário internacional.

Enumerarei algumas dessas ambigüidades:

- a) A abertura econômica e comercial é intrinsecamente ruim, na melhor das hipóteses é um mal necessário;
- b) Quando ela for inevitável, o Brasil, como país em desenvolvimento, deve solicitar tratamento diferenciado, ou seja, não recíproco;
- c) A proteção tarifária é um bem a ser preservado pelo Brasil e um mal quando é praticado por nossos países concorrentes no mercado internacional;
- d) Os diversos códigos de conduta consagrados pela Rodada Uruguai são instrumentos de valor desigual, beneficiando mais as economias ricas do que as economias médias e pobres e devem ter sua aplicação flexibilizada no que tange ao Brasil;
- e) Os principais obstáculos às exportações brasileiras encontram-se nas barreiras tarifárias. Daí resulta que a ênfase nas negociações comerciais recaiu nos temas de acesso a mercado e não nas disciplinas regulatórias;
- f) O *trade-off* das negociações deve ser o de acesso contra acesso e mesmo assim não recíproco;
- g) A negociação de disciplinas internacionais que reduzam a liberdade de manobra das autoridades públicas brasileiras na formulação de políticas industriais, científicas e tecnológicas de âmbito nacional tende a ser negativa e, conforme o caso, pode vir a atentar contra a soberania nacional.

Como o leitor pode observar, intitulei a lista acima de ambigüidades e ambivalências. A razão é simples. Todos os itens enumerados contêm um grau de verdade e um grau de inverdade. Tudo dependerá da visão ideológica do formulador da questão. Quanto mais próximo ele estiver da velha política nacional-desenvolvimentista, mais restritivo ele será em relação ao processo de abertura da economia. Em caso contrário, ele será mais aberturista.

O muro de Berlim foi fisicamente desmantelado em menos de 24 horas, obrigando as autoridades da Alemanha Ocidental a reagirem com urgência à nova situação criada e a optarem por uma radical incorporação da Alemanha Oriental, particularmente no campo da moeda, aceitando que o gigantesco custo dessa incorporação seria pago de imediato por razões políticas e ao longo prazo por razões econômicas.

O caso do Brasil é muito diferente. O muro da proteção tarifária e não tarifária, levantado pela política nacional-desenvolvimentista, vem-se desmantelando pouco a pouco. Em alguns lugares, as brechas são grandes. Em outros, o muro está quase intacto.

O que cabe ao Brasil fazer agora é dar consistência e maior velocidade ao dismantelamento do muro ainda em pé. Para tanto é necessária a adoção de uma nova estratégia desenvolvimentista, com características que a seguir indicarei.

A partir dos anos 90, a economia brasileira tem sido alvo de sucessivos choques ou ondas reformadoras de caráter exógeno ou endógeno que, trabalhando inicialmente como variáveis independentes, vêm, pouco a pouco, convergindo para um objetivo comum de modernização do aparelho produtivo nacional, embora não necessariamente de forma articulada e harmônica.

Entre os fatores de caráter endógeno, merece atenção o fim do regime militar e a restauração da normalidade democrática através do respeito aos instrumentos básicos da democracia representativa, quais sejam eleições livres, fim da censura à imprensa, votação de nova Constituição, restauração do poder legiferante do Congresso Nacional e pleno respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal e das outras instâncias jurídicas. No plano econômico, a grande vitória da sociedade brasileira se deu no maciço apoio dos eleitores ao Plano Real, que com grande criatividade e competência técnica pôs fim ao regime de altas taxas de inflação. A descoberta dos valores intrínsecos da estabilidade monetária reverteu a tendência secular de concentração de renda e de agravamento da pobreza pelo simples efeito de preservação no tempo do valor do salário pago à massa trabalhadora. A despeito do ceticismo inicial, hoje se pode dizer que todos os partidos políticos, da esquerda, do centro ou da direita, com pequenas exceções, reconhecem a importância eleitoral da estabilidade monetária. Qualquer governo que, no futuro, corra o risco de ceder à tentação inflacionária terá, em curto prazo, sua governabilidade ameaçada.

Como conseqüência, vem a sociedade brasileira se acostumando com o princípio de que as despesas públicas têm que ser financiadas com recursos reais capturados da atividade produtiva e não mais através de truques “extra-orçamentários”, como eram os créditos ilimitados concedidos pela rede de bancos estaduais e mesmo federais ou pelo sistema mais primitivo de impressão de papel moeda.

Diante da pressão crescente que a sociedade brasileira exerce sobre o Estado para aumentar os gastos de custeio e os gastos sociais, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva optaram por financiá-los através do aumento da carga tributária e/ou do endividamento público, para o que foi necessário oferecer papéis públicos com juros muito elevados – a fim de torná-los atrativos a seus compradores. No campo da administração pública,

a lei de responsabilidade fiscal, aprovada no governo de FHC, estabeleceu, pela primeira vez no Brasil, sanções penais aos gestores que desrespeitassem os limites de gastos autorizados pela lei. Progressos importantes, embora insuficientes, foram alcançados nos planos da educação e da saúde.

Por outro lado, a sociedade brasileira não aceita mais prosseguir na fórmula de aumento da carga fiscal para atender aos gastos crescentes. A nova agenda de reformas, que deverá ser implementada pelo novo governo, a partir de 2007, qualquer que seja o candidato eleito, deverá contemplar uma nova equação que de um lado congele ou idealmente reduza a carga tributária e de outro lado aumente os investimentos públicos em infra-estrutura (energia, logística, comunicações, saneamento etc.) e a eficiência dos programas sociais de redução da pobreza.

As ondas reformadoras de caráter exógeno foram as resultantes da velocidade crescente do processo de globalização da economia mundial e do longo período de crescimento do comércio mundial decorrente desse processo.

O setor agrícola brasileiro foi o que melhor soube aproveitar da favorável conjuntura internacional utilizando as vantagens comparativas de território, água, clima e de uma crescente eficiência tecnológica na expansão da agricultura tropical, particularmente na exportação de proteínas vegetais e animais.

O mesmo não pode ser dito a respeito do setor industrial. Não há dúvida de que a indústria brasileira é muito mais competitiva do que era há 15 anos atrás, embora para tanto tenha tido de pagar um preço elevadíssimo que ainda se faz sentir em setores de bens de consumo não duráveis, como tecidos e calçados; e duráveis, como autopeças e eletrodomésticos.

Será realístico supor que tais fatores exógenos ainda vão atuar a favor do Brasil a partir de 2007? Ainda que não haja uma resposta clara a esta pergunta, não é prudente projetar o crescimento do Brasil com base exclusivamente do crescimento das economias americana, européia, chinesa ou indiana. O novo governo não poderá se furtar a prosseguir e acelerar os processos de reformas internas, tanto no campo político como no econômico, para consolidar em bases mais sólidas o processo de crescimento do Produto Interno Bruto com mais justiça social.

O novo governo e a nova legislatura, a partir de 2007, terão diante deles a agenda da reforma político-partidária, da reforma tributária, da redução do déficit fiscal e da reforma trabalhista.

No campo do comércio internacional, a agenda reformadora passará pelas seguintes novas definições.

- a) reconhecer que uma atitude prioritariamente defensiva e protecionista não é instrumento bastante para aumentar a competitividade da indústria brasileira;
- b) reconhecer que o mercado interno, mesmo com razoável expansão decorrentes das melhorias sociais e do controle da inflação, não será suficiente para manter a economia brasileira em um ritmo de crescimento sustentável superior a 5 % ao ano;
- c) analisar pragmaticamente os níveis atuais de proteção tarifária e decidir um programa de redução gradual, dividindo a tarifa externa do Mercosul em três categorias, a saber:
  - 1) itens que devem sofrer redução ou eliminação imediata dos gravames aduaneiros, a fim de estimular os investimentos produtivos, sobretudo em áreas de mais valor agregado. Tais reduções e/ou eliminações seriam unilaterais e negociadas apenas entre os sócios do mercosul;
  - 2) itens que devem ser negociados dentro dos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais em curso;
  - 3) itens que, por sua alta sensibilidade política, ficam fora do programa de redução tarifária.
- d) aceitar incluir nas pautas negociadoras aquelas disciplinas internacionais que facilitem e assegurem um clima favorável aos investimentos produtivos, tanto estrangeiros como nacionais;
- e) reconhecer que tão cedo nem o Estados nem os privados nacionais disporão de recursos suficientes de poupança para elevar significativamente as taxas de investimento na economia brasileira. A insegurança jurídica, o baixo grau de implementação da legislação vigente (*law enforcement*) e as constantes mudanças nas regras do jogo, tanto no nível macro como no micro, são fatores desestimulantes na captação de recursos para investimentos. Diferentemente do passado recente, quando o mercado potencial era fator determinante do destino dos investimentos, hoje, com a globalização e o encurtamento econômico das distâncias geográficas, os investimentos produtivos vão para onde são melhor recebidos;
- f) em conseqüência, abandonar a idéia de que a redução da liberdade de manobra das autoridades na formulação de políticas setoriais seja, necessariamente, ruim. O Estado não pode abrir mão de ser o formulador de políticas setoriais que devem ser definidas à luz dos interesses estratégicos do país. Porém, uma vez adotadas, não devem ficar sujeitas às variações conjunturais ou aos humores mercuriais do governo de plantão;

- g) desviar a ênfase nas negociações comerciais das questões tarifárias para as questões não tarifárias. Estas últimas são o *hardcore* de acesso a mercado e de aumento da competitividade da economia nacional. As tarifas aduaneiras tendem hoje a ser mais simplesmente um mero custo adicional de transações;

Para levar adiante esse conjunto de medidas reformadoras é preciso desenvolver estudos, fazer pesquisas, realizar seminários entre os privados, e desses com o setor público, no sentido de atualizar o conhecimento da sociedade brasileira sobre as importantes transformações por que já passa a nossa economia, dentro e fora do Brasil.

Hoje, o Brasil deixou de ser um clássico país em desenvolvimento produtor de *commodities* de baixo valor agregado. Nossas exportações industriais superam, em valor, as agrícolas. Estas, por sua vez, estão cada vez mais incorporando tecnologia e valor agregado. Exemplos típicos são o metanol e o biodiesel. As empresas brasileiras, públicas e privadas, estão se internacionalizando. Petrobrás, Vale do Rio Doce, Gerdau, Oderbrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Marco Pólo, Rondon, Ambev, só para citar algumas, faturam crescentemente no exterior, inclusive através de unidades produtivas locais.

O Brasil legitimamente busca promover a integração da América do Sul. Isto implica negociar e investir em treze países vizinhos, dos quais onze fazem fronteira com o Brasil. A planificação dos investimentos, a rede viária, a produção e comercialização da energia deixam de ser de caráter nacional para ter caráter regional. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), progressivamente, se envolve em operações de crédito além-fronteira. Os bancos brasileiros abrem agência em um número crescente de países. O Brasil, paulatinamente, está se tornando um exportador de capitais e tecnologia. Não obstante, o nosso ordenamento jurídico, as práticas administrativas, a elaboração anual do orçamento pelo Congresso, as posições defendidas pelos órgãos representativos do setor privado, os funcionários dos Ministérios, com a honrosa exceção do Itamaraty, não levam na devida conta a crescente interdependência entre os interesses permanentes do Brasil e os interesses de seus parceiros comerciais, próximos como distantes.

Em outras palavras, o Brasil arma-se mais para defender do que para atacar na presunção, cada vez menos verdadeira, que essa é a melhor política para um país fraco e subdesenvolvido.

Reiteremos a nossa pergunta inicial:

O que fazer para crescer mais rápido? Qual o papel do comércio internacional nesse processo?

Olhando a experiência recente de países que, com sucesso, estão rompendo ou já romperam a barreira do subdesenvolvimento, verificamos que alguns deles, especialmente os asiáticos, tomaram decisões estratégicas a partir de uma elite política dominante (China) ou agiram sobre uma população crescentemente educada (Coreia) ou se beneficiaram de abundantes recursos financeiros da União Européia (Irlanda, Espanha, Portugal).

No Brasil, feliz ou infelizmente, as condições objetivas em que vive a nossa sociedade não favorecem a tomada de decisões radicais de cima pra baixo, mesmo admitindo sua bondade. O país é complexo, as decisões por consenso não se alcançam e o grau de instrução da população é muito inferior ao desejável. Como romper o impasse?

É preciso ativar um processo catalítico que acelere as reações químicas necessárias à transformação do quadro produtivo brasileiro. Este elemento catalisador são as negociações comerciais internacionais. Em vez de aguardar melhores momentos para acelerá-las, o governo brasileiro deve retomá-las de imediato – digamos janeiro de 2007 – na presunção de que elas serão indutoras das reformas legais e administrativas que hoje se encontram mais ou menos paralisadas no Congresso Nacional.

Tendo em vista que as nuvens negras que se acumulavam sobre a Rodada Doha ainda não se desfizeram, a saída pragmática é retomar rapidamente a negociação Mercosul-União Européia, acelerar o processo de acordos de livre comércio “pra valer” na América do Sul, onde o Brasil, na média, é mais eficiente do que os seus vizinhos, e retomar o diálogo negociador com os três países do NAFTA e não apenas com os EUA.

Não importa que o NAFTA, ao contrário do Mercosul, não negocie em conjunto. Importa sim, que as posições negociadoras brasileiras sejam definidas à luz das realidades comerciais, mercadológicas, tecnológicas e financeiras dos três países do hemisfério norte, México, Canadá e EUA.

Em resumo, o momento justifica a opção pelos esquemas negociadores modelados pelo regionalismo aberto tendo o Mercosul como eixo pivotante.