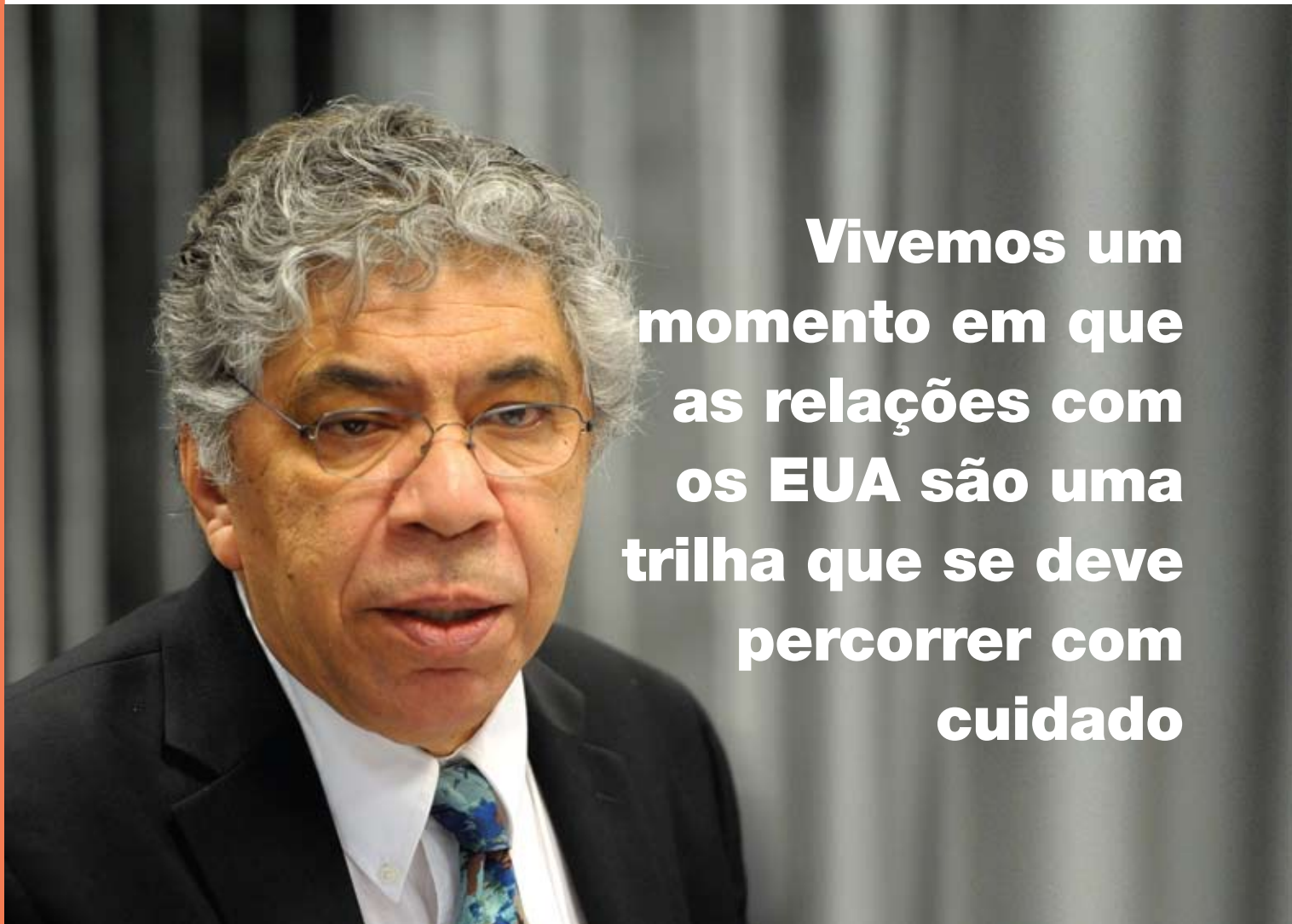




Vivemos um momento em que as relações com os EUA são uma trilha que se deve percorrer com cuidado

Claudio Conceição e Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Foto: Divulgação

O segundo mandato de Donald Trump na presidência dos Estados Unidos foi marcado por linha dura no campo migratório e, no campo comercial, pela imprevisibilidade. Otaviano Canuto, sergipano que há 21 anos vive nos Estados Unidos, de onde exerceu cargos de liderança no Banco Mundial e no BID e hoje é sênior *fellow* no Policy Center for the New South, compartilhou com a *Conjuntura Econômica* suas impressões sobre a es-

tratégia inicial do governo Trump. A conversa, que aconteceu na semana seguinte à posse, é recheada de contexto histórico, bem como de recomendações, o que inclui o Brasil. “Estamos vivenciando um momento em que as relações internacionais, no que diz respeito aos Estados Unidos, estão dependentes de aspectos inclusive pessoais, erráticos, voláteis. Então, é uma trilha que a gente tem que percorrer com o devido cuidado”, afirma.

Conjuntura Econômica — Como avalia o início de governo de Donald Trump, em especial a falta de diretrizes definidas quanto à política comercial?

É de fato preocupante a ausência de uma direção clara nesse campo. Já a partir da eleição, configurou-se a presença de duas visões, dois projetos diferentes em relação ao uso de tarifas de importação. De um lado há o diagnóstico, digamos assim, encarnado por Robert Lighthizer (*representante de Comércio dos EUA no primeiro mandato de Trump*), por Peter Navarro (*nomeado conselheiro sênior para Comércio e Indústria do atual mandato*), e outros que estão em posições-chave no governo Trump 2.0, de que os déficits comerciais e em conta-corrente americanos são danosos para os Estados Unidos. A ideia, da qual não concordo, é de que esses déficits são uma espécie de preço pago pelo país para manter a posição do dólar como moeda reserva, porque são a contrapartida da compra de ativos americanos por estrangeiros. Paradoxalmente, essa é uma visão que um economista razoavelmente heterodoxo, Michael Pettis, já tinha vocalizado em muitos trabalhos.

Em última instância, a visão de Lighthizer e Navarro pode ser localizada em termos da suposição de que a economia americana não opera a maior parte do tempo em pleno emprego. Se predomina o pleno emprego, o déficit comercial e o déficit em conta-corrente são, obviamente, um excesso de absorção pelos americanos – consumo, investimento –, acima do produto potencial. Por-

tanto, se trataria de um privilégio do país, dado o interesse do mundo em comprar dólares como moeda reserva. O que eles acham é que esse déficit comercial tem na verdade como consequência menor produto e emprego nos Estados Unidos em setores que consideram essenciais, como a atividade manufatureira. É uma visão bem antiga, mercantilista, segundo a qual outros países tiraram proveito do acesso ao mercado americano que lhes oferece déficits. Eles não enxergam inclusive o lado macroeconômico, pois tendem a ver a política comercial como instrumento para reduzir o déficit comercial americano. O que fazem? Agem mirando os países individualmente, como a China, como se fosse possível reduzir esse déficit com guerras comerciais bilaterais. Se o que importa, no fundo, é a relação entre a demanda agregada americana e capacidade de oferta, essas políticas bilaterais não adiantam, pois o que se restringe com um país aparecerá em outro lado. No caso da China, por exemplo, no passado essa restrição foi contornada com o deslocamento de segmentos da cadeia de valor para países conectores, como Vietnã e México. Mas isso não muda a lógica do conjunto, o fato de a absorção americana continuar muito alta em relação ao produto potencial. Vai ter déficit em conta-corrente do mesmo jeito. Nesses casos, tais políticas somente criam distorções. A propósito, um componente importante da explicação da enorme absorção americana em relação ao produto potencial é o

déficit em contas públicas – o qual, aliás, não é um grande problema enquanto tiver o resto do mundo querendo acumular dólar.

A outra visão, que leva à percepção de que a política tarifária de Trump agora poderia não ser tão drástica, foi expressa pelo secretário do Tesouro, Scott Bessent, e aponta que Trump usará as tarifas, ou ameaça de taxaço, como arma de negociação para obter o que pretende por parte de outros países, valendo-se da importância do mercado americano para essas economias. Se olharmos retrospectivamente o primeiro mandato de Trump, ele trabalhou um pouco dessas duas visões. Por exemplo, aplicou tarifas na China, até fazer um primeiro acordo. Outro exemplo, onde a negociação prevaleceu desde o início, foi na ameaça feita contra o México, tendo como foco a exigência de que o México detivesse o fluxo de entrada de migrantes antes de chegarem à fronteira com os Estados Unidos.

Voltando aos dias de hoje, na campanha de Trump em 2024 também observamos a possibilidade de uso das duas estratégias. No caso do México, agora acrescentou-se à questão migratória o tráfico do opiáceo fentanil, aludindo aos chineses como origem, além de incluir o Canadá no tema do fluxo de pessoas. Se lembrarmos como foi a primeira semana de governo, o único anúncio de fato quanto à questão de tarifas foi desses 25% sobre Canadá e México (*confirmadas após a entrevista, mas suspensas por um mês após a apresentação de planos de controle de fronteira por ambos os países*). Imaginem a loucura que será, para os

Estados Unidos, se esse percentual se confirmar sem, ao mesmo tempo, aplicar tarifas compensatórias sobre o resto do mundo. Será um tiro no pé das cadeias de valor norte-americanas que dependem de muitos insumos e equipamentos que cruzam a fronteira desses dois países, particularmente no setor automotivo, mas não apenas. Isso irá aumentar brutalmente o custo da manufatura americana, e aí alemães vão sorrir, até chineses vão sorrir, porque terão diante de si um aumento de custos da produção doméstica nos Estados Unidos. Alguns analistas apontam inclusive a possibilidade de haver isenções para a cadeia automobilística, dado o impacto potencial dessa medida.

A dificuldade em prever exatamente o que acontecerá no Trump 2.0 é que não sabemos com detalhes onde ele pretende chegar. Vale lembrar que, nessa mesma primeira semana, ele adotou um discurso negociador com a China. Na sequência, ameaçou a Colômbia com tarifas também em função da questão migratória. Depois da resposta do presidente colombiano Gustavo Petro sobre a proibição dos aviões com deportados irem para a Colômbia – sobre a qual depois voltou atrás – Trump declarou em suas mídias sociais o aumento de tarifas, assim como a suspensão de todos os vistos diplomáticos para colombianos. Soube de casos de funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial que chegaram no aeroporto de Washington e tiveram sua entrada nos Estados Unidos impedida, ou nem mesmo

partiram, até que o avião americano com os deportados pousasse na Colômbia. Pode ter acontecido algum erro da burocracia na identificação de vistos para essas instituições. Mas é impensável, em um país que é sede geográfica de instituições multilaterais, ter algo assim.

Veja, mesmo que prevaleça uma atitude negocial, transacional, enquanto o tema tarifas estiver presente – ameaça que pode se estender a vários países e regiões – afetará o

Mesmo antes de a gente
ter noção de para onde
vai o perfil de tarifas do
Trump, isso já impacta
negativamente as decisões
de investimento associadas
ao comércio internacional

comércio. Se aplicadas, elas terão efeitos enquanto qualquer acordo não seja alcançado. Mesmo que sejam usadas de forma transacional, isso amplia a incerteza, e a gente sabe que incerteza mais alta impacta negativamente as decisões de investimento. Então, mesmo antes de a gente ter uma noção efetiva de para onde vai o perfil de tarifas do Trump, isso

já está impactando negativamente as decisões de investimento associadas a comércio internacional.

Considera que os eleitores reconhecem esse ônus?

Tenho dois filhos americanos, um deles republicano. Meu *personal trainer* também é republicano. Quando conversamos sobre impactos das políticas defendidas por Trump, eles imediatamente questionam se o efeito negativo das tarifas sobre os Estados Unidos não será mais do que compensado pelos outros itens da agenda do governo, como a isenção tributária. Nas estimativas de PIB americano, no curto prazo projeta-se um aumento de crescimento. No caso da bondade fiscal, entretanto, ninguém acredita que o lado tributário será compensado por arrecadação com tarifas ou pelos planos de Elon Musk à frente do departamento de eficiência governamental (*Doge, na sigla em inglês*). A estimativa de Musk de corte de gastos com essa agenda já foi revisada, de US\$ 2 trilhões para US\$ 1 trilhão, e outras projeções conservadoras chegam a uma economia de no máximo US\$ 500 bilhões. Assim, não há como a agenda do Doge e o aumento de receita com tarifas de importação mais que compensarem o efeito negativo sobre o déficit público. Parte da valorização do dólar desde a eleição do Trump reflete isso: não só a expectativa de juros mais altos, mas a ideia de que a excepcionalidade americana vai ser ainda mais exacerbada, pelo menos no curto prazo.

Por outro lado, numa ótica mais estrita de produto interno bruto, a desregulamentação proposta no Doge tem potencial para levar a um aumento de produtividade, particularmente no manejo da inteligência artificial, nas novas áreas tecnológicas, como consequência de redução, para o bem ou para o mal, do peso regulatório. É claro que há os riscos de uma sociedade sem qualquer tipo de regulamentação tecnológica. Mas, como disse, também há chances de um *boost* para a produtividade nos Estados Unidos, que já é grande. A excepcionalidade americana não se trata apenas do dinheiro vindo do resto do mundo para comprar ações das Sete Magníficas (Alphabet, Google; Amazon, Apple, Meta Platforms, Microsoft, Nvidia e Tesla), mas também no efeito da gradual adoção de novas tecnologias no sistema produtivo que a gente não viu na Europa. Será preciso observar.

A política de deportação em massa também pode se converter em um tiro no pé?

Todos os analistas que observam minimamente a economia americana sabem como foi importante, nos últimos anos, o retorno da imigração. Não apenas aquela *high skill*, que Musk insiste em atrair para o Silicon Valley, mas para a agricultura americana, para construção, os serviços de hospitalidade, e assim por diante. Não fosse por essa mão de obra, teríamos assistido a dificuldades de oferta e choque de preços.

No ano passado, publiquei um artigo em coautoria com o economista Eduardo Andrade (<https://go.fgv.br/pmAQX8XeJmu>) tratando de um dilema para os países de alta renda que atravessam o envelhecimento de sua população, que é o que acontece com os Estados Unidos. Nesses casos, a migração pode colaborar para estender o limite que o envelhecimento populacional implica para a economia. Hoje, entretanto, enquanto os economistas advertem

Do lado fiscal, ninguém acredita que a redução tributária será compensada pelos planos de Elon Musk à frente do departamento de eficiência governamental

sobre a racionalidade econômica de se manter a imigração, predomina a dimensão não econômica, *stricto sensu*. Algo tão forte que em parte explica a vitória de Trump e a ascensão da direita na Europa.

De fato, as análises sobre a eleição de Trump apontam que a imigração,

além da insatisfação com a inflação, foram determinantes para a vitória republicana. Quão grande é essa influência? Como avalia a intensidade da ação no campo da migração neste começo de governo, especialmente levando em conta que ela pode gerar pressão inflacionária?

No tema da imigração, não é algo novo. Lá em 2014, meu filho republicano morava em Wisconsin, e já se mostrava mais acurado quanto ao tema migratório. Quando me visitava, dizia: “Pai, você não está entendendo. As pessoas estão injuriadas com o *establishment* aqui em Washington, porque acham que os políticos democratas fazem bondades com as minorias para ganhar votos, e se esquecem deles, dos ‘verdadeiros’ americanos”. Achava na época que era exagero, que ele estava influenciado pelos grupos que frequentava. Dois anos depois, acompanhando no noticiário da TV o mapa eleitoral que deu a vitória a Trump, o resultado estava lá, tal como ele disse.

No ano passado, quando conversava com esse mesmo filho – que não é economista, mas sim um executivo na área de saúde –, argumentando sobre o desempenho excepcional da economia americana, do mercado de trabalho, com a inflação caindo, ouvi dois argumentos. O primeiro, de que os salários não acompanharam o surto inflacionário; o segundo, de que, enquanto uma pequena parcela da força de trabalho estava impactada pelo desemprego, a inflação afetava a vida de todos. Recentemente, Larry Summers publicou um artigo apontando como

a alta da inflação custou caro eleitoralmente em vários momentos da história americana. Foi o caso de Jimmy Carter, também o de Gerald Ford. Ainda que em um nível muito diferente dos nossos brasileiros, Joe Biden pegou justamente o pico dos choques inflacionários de 2020 para cá, pós-pandemia, e o governo democrata acabou pagando o pato. Esse histórico, inclusive, leva alguns a achar que certo pragmatismo levará Trump a recuar de uma elevação brutal de tarifas, ainda que não falem ameaças, como essas primeiras contra Canadá e México, no âmbito bilateral. Também vale lembrar dos cálculos que economistas do Federal Reserve (Fed) fizeram do efeito da guerra comercial com a China sobre a indústria manufatureira no governo Trump 1.0. É interessante notar que eles encontraram um efeito negativo sobre a indústria americana. Ou seja, a rigor, a guerra comercial do Trump 1 evidentemente bateu na agricultura, por conta do desvio de demanda pela China, inclusive para a agricultura brasileira, mas também na própria indústria manufatureira. É uma loucura.

Como avalia a nova saída dos EUA do Acordo de Paris e suas implicações para a transição energética global e a contenção das mudanças climáticas?

É uma péssima notícia. Na extensão em que as políticas de Trump reduzirem o ritmo da transição energética nos Estados Unidos, significa dizer que a trajetória de descarbonização

da economia americana será mais lenta. Não quero isentar o governo Biden de uma coisa: ao optar pela política industrial de favorecer a produção americana de energia solar e eólica, bem como de veículos elétricos, aumentou seu custo de transição energética. Mas comparado com o que faz Trump, que já na campanha falou de proibir eólica *offshore*, desmontar todo o esquema do Inflation Reduction Act (IRA). Ao defender o *drill baby, drill*, agora ele

A migração pode colaborar
para estender o limite
que o envelhecimento
populacional implica para a
economia. Hoje, entretanto,
predomina a dimensão não
econômica, *stricto sensu*

vem com a ideia de que vai reduzir o preço do petróleo e, nesse sentido, reduzir o impacto inflacionário das outras medidas anunciadas.

Veja, qualquer leitura minimamente realista de qualquer cenário de evolução da produção de energia renovável no mundo, mesmo os mais otimistas, implica uma substituição gradual de combustíveis

fósseis por energia limpa. Isso quer dizer que, mesmo com esforços bem-sucedidos de limpar a matriz energética, a gente ainda terá, ao longo do tempo, uma demanda residual por petróleo e gás, que deverá ser disputada pelos ofertantes – o que inclui Brasil, Trinidad Tobago, Guiana e *tutti quanti*. Por isso, discordo daqueles que acham que a expansão da Petrobras na região da Amazônia, desde que de forma segura, é contrária à agenda de transição energética. O que o Brasil tem que fazer é parar o desmatamento na Amazônia e acelerar a expansão da geração renovável, eólica e solar, visto que a geração hidrelétrica está visivelmente chegando no limite – e isso não contraria produzir mais petróleo para atender a uma demanda residual no mundo.

Concretamente, a política de Trump e o desmonte do IRA muda a curva de transição, no mínimo, para uma evolução ainda mais lenta para a energia limpa. Tudo que dificultar, ou não facilitar o investimento nas energias alternativas, no uso de energias alternativas, inclusive a de carros híbridos, elétricos, joga contra. Isso implica um investimento importante. A China pode usar veículos elétricos, como já está usando, por conta da densidade dos investimentos em postos de abastecimento de eletricidade, que não é o quadro aqui nos Estados Unidos, muito menos no Brasil. Esse tipo de investimento, provavelmente, não terá prioridade por programas governamentais. Então, o que me preocupa é no que diz respeito à

contribuição dos Estados Unidos em relação à emissão de gases do efeito estufa. O retrocesso será do tamanho da economia americana, e impacta todo o mundo.

Declarações do governo brasileiro acenam a um cenário mais otimista, remetendo ao conceito de *power-shoring*, de que o Brasil poderá atrair investimento produtivo relacionado à transição energética que deixará de aterrissar nos Estados Unidos. O que acha?

O *power-shoring*, defendido pelo ex-vice-presidente da CAF, Jorge Arbache, é um excelente ponto, que conversa com o diferencial competitivo do Brasil. Mas isso conflita, evidentemente, com o ambiente de protecionismo no resto do mundo. Um dos temas que hoje me chamam a atenção é a entrada em vigor do acordo Mercosul-União Europeia. Se for ratificado por todos os atores envolvidos, a União Europeia não poderá adotar medidas unilaterais relacionadas ao tema ambiental sem o mínimo de negociação prévia. Refiro-me em especial ao Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês), que prevê uma sobretaxa sobre as emissões de produtos importados pelo bloco. Será muito importante para preservar a competitividade do produto brasileiro, pois se trata de um tema sensível. Basta ver que os mesmos agricultores franceses que acusam o Brasil de negligência passaram a demandar que a União Europeia baixe os requisitos quanto

a emissões. O desafio adiante será garantir que o potencial competitivo brasileiro em segmentos industriais intensivos em energia também não seja atingido por esquemas protecionistas. De qualquer forma, o *power-shoring* é inegável, e um incentivo a mais para que o Brasil invista na geração de energia renovável.

Como avalia esse início de governo Trump para o Brasil, especialmente

A alta da inflação custou caro eleitoralmente em vários momentos da história americana.

Foi o caso de Jimmy Carter, também foi o de Gerald Ford

em ano que o país irá liderar dois fóruns importantes, com temáticas sensíveis a Trump: Brics e COP30?

Estaremos caminhando em um ambiente no qual, idealmente, é melhor não comprar brigas.

Quando pensamos em implicações, há o canal financeiro, de maior impacto para nós brasileiros, seja pelo fato de que os déficits fis-

cais americanos tendem a continuar elevados e aumentar, seja por conta de que o Fed pode se ver obrigado a parar a queda de taxa de juros, talvez até ter que voltar a exercer aumento, por conta da inflação. O diferencial de crescimento dos Estados Unidos em relação aos outros países avançados e o resto do mundo pode ser até maior do que o que tem sido. Seja pela valorização do dólar, seja por juros mais altos nos Estados Unidos, isso evidentemente tende a bater no Brasil via fluxo de capital – lembrando que ainda temos que nos defrontar com outros riscos domésticos, associados ao fiscal.

Do lado comercial, os Estados Unidos são nosso segundo mercado, em termos de trocas comerciais, cujo saldo historicamente tem sido positivo para os Estados Unidos. Esse superávit tem caído nos últimos anos, mas há outros determinantes que poderiam suscitar uma ameaça de tarifas sobre o Brasil. Um deles, evidentemente, é a agenda de substituição do dólar como moeda de transação dos Brics. É uma agenda que está em curso, sem que isso seja um embrião de uma moeda dos Brics, mas que pode ser utilizada como justificativa para a imposição de tarifas por parte dos EUA. Da mesma maneira, ainda quando estava em campanha, Trump se referiu mais de uma vez ao Brasil como um país de tarifas muito altas, portanto injustas para o resto do mundo. Há o risco de que isso seja pretexto para um aumento de tarifas sobre o Brasil, de maneira geral ou seletiva, elegendo alguns setores. Isso já aconteceu no mandato anterior

de Trump com o aço e o alumínio. Os *lobbies* em Washington têm sido muito ativos na defesa de reincorporação dessas tarifas, o que preocupa nossa malta desses setores (*no fechamento desta edição, Trump havia anunciado que passaria a taxar em 25% todas as importações de aço e alumínio, atingindo o Brasil*). É um alvo óbvio caso Trump queira ameaçar taxar o Brasil por qualquer objetivo. No primeiro mandato, a lógica da política de Trump foi mais setorial – ainda que Biden tenha sido ainda mais seletivo, mirando semicondutores, energia limpa, por exemplo. Parece-me que o segmento que pode ficar fora disso é o de componentes de aviões, dada a presença da Embraer no país. Quem mora nos Estados Unidos e faz viagens regionais pode perceber que boa parte da frota é de aviões da Embraer.

Ainda há, entretanto, muita incerteza. Os democratas tendem a diferenciar sua política comercial da de Trump destacando a diferença entre *de-risking* (*estratégia para mitigar riscos específicos associados à dependência quanto a um determinado país*) e *decoupling* (*corte mais drástico, envolvendo a desestruturação e cadeias de valor entre ambos*). A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, também costuma usar essas expressões, defendendo que a ação do bloco é focada em diminuir o risco associado à segurança nacional, em setores essenciais, enquanto a lógica de Lighthizer é de confronto direto. O mesmo defendido por Robert O'Brien, que recentemente publicou um artigo na revista *Foreign Affairs* em coau-

toria com um deputado republicano radical, Arthur Herman, propondo que os Estados Unidos tinham que fazer com a China aquilo que fizeram com a União Soviética. Um artigo equivocado, porque a integração da China é bem diferente da falta de integração da União Soviética. Mesmo assim, eles defendem a estratégia de sufocar a China via comércio. Destaco esse ponto para realçar o caráter mais abrangente do protecionismo do Trump.

Discordo daqueles que acham que a expansão da Petrobras na região da Amazônia, desde que de forma segura, é contrária à agenda de transição energética

Estamos vivenciando um momento em que as relações internacionais, no que diz respeito aos Estados Unidos, estão dependentes de aspectos inclusive pessoais, erráticos, voláteis. Então, é uma trilha que a gente tem que percorrer com o devido cuidado, preservando a soberania e a dignidade como brasileiros, levando em conta que os detalhes

podem fazer uma enorme diferença no modo de reagir. No caso da Cúpula dos Brics, como já mencionei, o ponto sensível é a substituição do dólar nas transações bilaterais entre os países do bloco usando moeda local. Isso já é possível, e a primeira tentativa feita por Brasil e outros países latino-americanos via Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Inclusive, nem é algo vantajoso para o Brasil no caso das relações com a China. Tendo superávit comercial com a China, significa que parte de nossa acumulação de reservas não seria mais em dólares, mas em renminbis. Por mais que os russos e alguma outra economia anti-americana defendam a criação de uma moeda única, tampouco acho que isso possa prosperar.

Quanto à COP30, em Belém, não há como evitar o prenúncio de má notícia com a saída dos Estados Unidos, de novo, do Acordo de Paris. Não podemos esquecer que essas conferências das Nações Unidas foram definidas nesse acordo. E que entre os objetivos da COP30 está o de revisita, pelos países, de suas metas de emissão – o que não foi o caso na conferência anterior, em Baku, no Azerbaijão. Além da reafirmação de promessas de recursos financeiros de países ricos que, como já se percebe, estão longe de ser o que a comunidade deseja. Então, não ter a presença e a participação de um doador importante como é o caso dos Estados Unidos evidentemente, tem um dano direto, e pode trazer outros, inclusive de reduzirem metas para não se arcar com as contas inteiramente. ■