

## Esperando Godot? O Brasil e a China além da crise internacional

Diego Santos Vieira de Jesus<sup>1</sup>

*Estragon:* Espere! Eu me pergunto se não teria sido melhor que a gente tivesse ficado sozinho, cada um por si. Nós não fomos feitos para a mesma estrada.

*Vladimir:* Isso nunca se sabe.

*Estragon:* Não, nunca se sabe nada.

*Vladimir:* Nós ainda podemos nos separar; se você achar melhor.

*Estragon:* Agora é tarde demais.

*Vladimir:* É, agora é tarde demais.

*Estragon:* Então, vamos?

*Vladimir:* Vamos.

(Samuel Beckett, “Esperando Godot”, 1952)

**A**pós a crise internacional de 2007-2009, os norte-americanos vêm perdendo a posição de motor da economia mundial, enquanto os consumidores dos Bric – Brasil, Rússia, Índia e China – lideram a sua recuperação. A estimativa da corretora Goldman Sachs é de um crescimento de 11,4% para a China, de 8,2% para a Índia e de 4,5% para a Rússia em 2010. Houve uma segunda mudança de projeção em relação à previsão de crescimento do PIB do Brasil: ela foi alterada de 5,8% para 6,4% para este ano. Além de ter uma excelente *performan-*

*ce* no seu ciclo econômico e em especial na atividade manufatureira – na qual os Bric mostraram forte recuperação –, a China vem ultrapassando os EUA como o principal mercado mundial. Quanto às tendências recentes nas vendas de varejo, por exemplo, seu crescimento no território chinês desde 2007 é maior do que a queda de consumo ocorrida nos EUA. Embora o crescimento chinês seja visto como “fenomenal”, existem questionamentos quanto à capacidade de sustentação desse ritmo, pois não se sabe se tal PIB pode se manter sem a elevação da inflação.

Dentre os Bric, o Brasil é considerado por Jim O’Neill, autor do acróstico, e por uma série de outros economistas como aquele que apresenta as melhores condições de garantir um crescimento sustentável no longo prazo e pode tornar-se uma das maiores potências globais até 2050. Esse desempenho pode ser creditado ao bom resultado que o país vem obtendo em diversas áreas relacionadas ao crescimento sustentável. Em relação aos demais membros do grupo, o Brasil tem o melhor resultado no índice Growth Environment Score, que considera 13 variáveis que apontam para o crescimento sustentável, a competitividade e a produtividade. O país tem uma pontuação de 5,3 numa escala de 0 a 10, em que pontuações mais elevadas são consideradas positivas para o crescimento. O Brasil é seguido por China (5,2), Rússia (5,1) e Índia (4,0) e, nos itens específicos

1. Instituto de Relações Internacionais/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

dessa planilha, obteve uma boa pontuação em áreas como inflação (8,6), dívida externa (8,5) e educação (7,4).

Este artigo investiga o desempenho dos dois Bric mais bem-sucedidos na superação da crise internacional de 2007-2009 – Brasil e China – e os elementos econômicos e políticos que viabilizaram seu crescimento. Na dimensão econômica, a maior solidez do regime macroeconômico e a menor alavancagem<sup>2</sup> no sistema financeiro capitalizado permitiram uma abordagem mais equilibrada de regulação do mercado financeiro. Na área da política externa, tais Estados procuraram desenvolver regras, normas e procedimentos que satisfizessem seus interesses de desenvolvimento e de ampliação de sua autonomia e participação.

### A economia

A crise internacional, segundo Fraga (2010), representou uma “ressaca” após um período de crescimento acelerado e impulsionado

pelo crédito, o qual chegou ao final quando se verificou que certas características não eram sustentáveis: os cidadãos dos EUA tinham-se endividado demais, e os preços dos imóveis tinham subido de forma exorbitante, além de que os balanços das instituições financeiras no mundo inteiro exibiam um grau de alavancagem extraordinário. Com seu prenúncio em agosto de 2007, a crise colocou em marcha um movimento de desmonte dessa alavancagem e foi amortecida porque governos puderam absorver o inchaço de crédito. Isso, todavia, não eliminou o problema: ele foi transferido dos balanços das empresas e das famílias para o desses governos, de forma que não houve uma saída definitiva (Fraga, 2010).

Como grande parte dos países em desenvolvimento, o Brasil entrou na crise com balanços em bom estado, e o Banco Central vinha implementando a tarefa de administração do ciclo econômico. A recessão foi bastante profunda, mas muito curta, na medida em que não havia sinais de superendividamento. Mesmo não tendo uma gestão tão conservadora quanto a da China, o Brasil conseguiu deixar a recessão em dois trimestres e demonstrou capacidade de administrar a crise (Fraga, 2010). Segundo Affonso Celso Pastore, consultor e ex-presidente do Banco Central, a maior solidez do regime macroeconômico – câmbio flutuante, nível considerável de reservas, dívida pública desdolarizada, inflação controlada e superávit primário – e a menor

alavancagem no sistema financeiro capitalizado – proibido pelos mecanismos de regulação de operar com ativos perigosos, como os títulos no mercado norte-americano de hipotecas *subprime*, empréstimos hipotecários de alto risco concedidos a clientes sem comprovação de renda e com histórico ruim de crédito – permitiram uma abordagem mais equilibrada de regulação do mercado financeiro (Dante, 2009) e, como ressalta O’Neill (2010), contiveram uma crise bancária.

Dentre os fatores econômicos que justificam o desempenho brasileiro na superação da crise e no crescimento posterior, cumpre destacar as taxas de juros mais baixas – embora ainda sejam elevadas em termos mundiais –, uma economia mais estável e previsível e melhorias legais e regulatórias nos mercados de crédito. O déficit na conta corrente do balanço de pagamentos<sup>3</sup> aponta para o fato de que o mundo financia o país para que consuma muito – e assim poupe pouco, o que pode gerar preocupação – e também tenha condições de investir, sendo tal déficit motivado não pelo endividamento como no passado, mas pela entrada de investimentos (Fraga, 2010). Além disso, o padrão de consumo permitiu ao país atuar como um dos principais responsáveis pela recuperação da economia mundial. Desde o Plano Real, observa-se uma melhoria no padrão de distribuição da renda e a redução da pobreza; entretanto, o Brasil ainda tem juros altos e um endividamento considerável. Logo, isso exige maior cautela do governo e da população caso as

2. No jargão econômico, o termo “alavancagem” refere-se à situação na qual um investidor ou uma empresa investem mais do que permitem seus recursos. Eles utilizam instrumentos financeiros ou recursos de outros atores a fim de ampliar o retorno de suas operações, mas também potencializando seu risco.

3. O balanço de pagamentos sistematiza as transações econômicas do país com o resto do mundo. O saldo das transações correntes configura-se como a principal conta do balanço de pagamentos e é composto pela soma dos resultados da balança comercial, da balança de serviços e das transferências unilaterais.



taxas de juros baixem ainda mais: se com as taxas altas o nível de endividamento é alto, com taxas reduzidas pode ser ainda maior. Ainda assim, o ambiente econômico oferece ao empreendedor mais espaço para trabalhar, além de permitir ao país alavancar o mercado de capitais, que tem sido uma fonte de investimento, em especial para o aumento de capacidade produtiva e a geração de empregos (Fraga, 2010).

Já a China tem um sistema de produção e organização muito centralizado e uma taxa de poupança elevadíssima. Tal país adotou, quando partiu para o caminho da liberalização, um modelo social que seria impensável numa democracia, com uma rede de proteção social mínima, quase inexistente, ao contrário da brasileira, mais extensiva em termos de cobertura. Porém, o modelo chinês criou as bases para mais exportações, com uma taxa de poupança muito movida pela atitude de precaução, que tem a ver não só com fatores culturais, mas com as lacunas de proteção social. Ademais, o país consolidou-se como grande centro manufatureiro do mundo, de forma que industriais de todo o planeta temem a concorrência chinesa. Hoje, o país demonstra melhores condições de administrar a situação de transição interrompida em função da crise para um modelo de mais consumo, mais eficiência e menos dependência das exportações. Pensando-se no crescimento sendo determinado pelo tamanho da força de trabalho e na produtividade, a China tem grande vantagem em face de sua população

enorme (O'Neill, 2010). Embora o país tenha tido um excelente desempenho nos últimos 30 anos, tal crescimento enfatiza a pressão sobre os outros países. Uma força de trabalho barata, disciplinada e praticamente ilimitada permite a produção de bens intensivos em trabalho para o resto do mundo, mais barata que para os competidores. No longo prazo, isso pode levar a um colapso da produção industrial em muitos países – em particular na Rússia – e intensificar a pressão sobre a política de câmbio chinesa (Aleksashenko, 2010).

### *A política externa*

A inserção internacional do Brasil parece caracterizada pelo que Pinheiro (2000, 326) classifica como um “institucionalismo pragmático”. Nesse contexto, o país busca atingir objetivos de maior desenvolvimento e de ampliação de sua autonomia por meio de arranjos de cooperação internacionais de diferentes níveis de institucionalização: com níveis mais altos, o país procura ampliar sua oportunidade de voz no nível multilateral – como na Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo – e evitar a dominação indiscriminada de grandes potências; com níveis mais baixos, procura garantir sua posição de liderança em contextos sub-regionais e preservar sua posição de potência média. A flexibilidade para responder aos desafios tanto domésticos como internacionais passa a ser cada vez mais internalizada na posição brasileira, afetando as decisões de política externa a partir da consolidação de um pragmatismo ainda mais

aprimorado às suas ações no nível internacional: ao mesmo tempo em que diversifica parceiros comerciais e busca uma participação ativa no gerenciamento de questões regionais e mundiais em organizações como a OMC, o Brasil coopera com os EUA em múltiplas esferas, internalizando posições defendidas por tal superpotência. Esgotam-se, assim, os paradigmas americanista e globalista em nome de uma política externa ainda mais pragmática e assertiva, particularmente intensificada nas duas últimas décadas. Esses traços da política externa brasileira justificam-se pelo fato de que, ao mesmo tempo em que o Brasil como “país emergente” viabiliza o diálogo entre as grandes potências e os países subdesenvolvidos e funciona como elemento garantidor da estabilidade e da segurança regionais, ele também opera como catalisador das demandas de inúmeros países menos desenvolvidos em fóruns onde buscam ampliar suas oportunidades de voz; particularmente em fóruns econômicos multilaterais. Com base nesse papel, o Brasil aproveita janelas de oportunidade buscando desenvolver regras, normas e procedimentos que satisfaçam seus interesses de desenvolvimento e de ampliação de sua autonomia e de participação nas principais decisões internacionais. Como lembra Marques (2005, 62), a imagem internacional do Brasil sustenta-se também no *soft power* exercido em função de seu poder de persuasão e da realização de seu papel de mediação. Para que possa exercer tal mediação, a credibilidade é neces-

sária, e, no pós-Guerra Fria, essa fonte de credibilidade assentava-se em valores como a preservação dos Direitos Humanos, a consolidação da democracia, o fortalecimento da economia de mercado, a não-proliferação de armas de destruição em massa e a defesa do meio ambiente, de forma que o nível de internalização deles na perspectiva de inserção internacional do Estado passa a definir o grau da participação que ele pode ter nos principais fóruns de concertação político-econômica regionais e multilaterais. Após a redemocratização, as posições internacionais defendidas pelo país passavam a se sustentar também na legitimidade conferida pela abertura de um diálogo mais intenso – embora ainda hoje limitado – com setores da sociedade civil acerca de temas internacionais.

O esgotamento do modelo econômico fechado diante da crise fiscal e do avanço do liberalismo no fim da Guerra Fria sinalizava que, diante da necessidade do país de preservar sua estabilidade socioeconômica, a dependência de um único parceiro comercial poderia ser prejudicial em face de crises sistêmicas, ao passo que a superpotência permitia a criação de espaços em que países em desenvolvimento poderiam articular a concertação política acerca de temas de seu interesse, desde que em respeito às instituições internacionais criadas sob a égide de valores e princípios tidos como “universais”. Além disso, apesar da crise do terceiro-mundismo, resquícios da crítica às relações de poder assimétricas e a busca da

cooperação em nível mundial para a ampliação da projeção de países menos desenvolvidos permaneciam compondo a multiplicidade do processo de inserção internacional brasileira, preservados inclusive por vários setores da elite nacional e do próprio corpo diplomático. Em face de um contexto onde poderia preservar espaços de autonomia e dos traços universalistas que compõem a inserção internacional do país, o Brasil vê que nem a lógica de alinhamento incondicional aos EUA nem uma concepção estritamente globalista de política externa seriam não só estrategicamente interessantes para um país que precisa se adaptar a novos constrangimentos sistêmicos, mas que consolidava seu papel de potência emergente no nível internacional. Embora elementos como a opção pelo institucionalismo tenham sido preservados na ação internacional brasileira, o pragmatismo fortalecido supõe que, em face de recursos limitados de poder, pode ser interessante para o país aderir às normas internacionais densamente institucionalizadas pelas grandes potências ocidentais a fim de ampliar suas oportunidades de voz e, simultaneamente, garantir o exercício de seu poder de forma mais legítima e discreta por meio de organizações de nível mais baixo de institucionalização em nível regional, preservando sua autonomia.

Já a China tem manifestado reiteradamente que a sua inserção internacional no mundo contemporâneo deve ser entendida como uma nova fase histórica caracteri-

zada pela sua “ascensão pacífica”, na qual tal país mostra-se mais favorável a fortalecer as suas relações com o exterior. Como apontam Medeiros & Fravel (2003, 22-26), a China utiliza instituições, regras e normas internacionais como um mecanismo de promoção de seus interesses nacionais. Isso se traduz numa perspectiva mais construtiva e sofisticada e menos conflituosa de sua política externa quanto às principais questões mundiais e regionais, de forma que a flexibilidade e a sofisticação tornam-se características fundamentais de sua posição quanto às relações bilaterais, às questões de segurança internacional e às organizações multilaterais. Tal imagem busca não somente proteger e promover os interesses econômicos chineses, mas ampliar a sua segurança, conter a influência de outras grandes potências como os EUA nas instituições internacionais e viabilizar o exercício do poder de forma mais legítima (Grieco 1997, 163-201).

O interesse fundamental de segurança e de consolidação do Estado está ligado não somente à sobrevivência do regime comunista e à consolidação da posse de territórios contestados sob firme controle chinês, mas ao impedimento de conflitos que a China não pode vencer ou que limitariam suas campanhas na busca de modernização econômica e maior influência política. Tow (2001, 18-21) aponta que, na construção de um poder nacional completo para a defesa do seu interesse fundamental, a China pretende assimilar alta





tecnologia do exterior e desenvolver suas capacidades econômicas domesticamente a fim de se afirmar como uma grande potência autêntica no século XXI. Nesse processo, a percepção de que os EUA reafirmam-se como poder hegemônico global afeta a agenda estratégica de Pequim; na dimensão econômica, preocupam as lideranças chinesas as redes de alianças estratégicas norte-americanas que possam minar a sua influência em mercados-chave.

Nesse contexto, a ampliação do número e da profundidade dos relacionamentos bilaterais e regionais pós-1990 permitiram o fortalecimento da coordenação econômica da China com seus parceiros e a sua maior influência ao lidar com as alianças regionais já construídas por grandes poderes como os EUA. Embora ainda reconheçam hoje a preponderância dos EUA em uma série de áreas temáticas, as lideranças chinesas buscam conter o comportamento hegemônico e, assim, maximizar sua influência e racionalizar o exercício de seu poder sobre seus parceiros. Isso ficou visível no maior engajamento na cooperação com a Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático) por meio do Asean +3 e Asean +1 e na Apec (*Asia-Pacific Economic Cooperation* na sigla em inglês, Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico em português); na criação do primeiro grupo multilateral da Ásia Central, a Organização para Cooperação de Shanghai, para ampliar a cooperação na área de segurança e o comércio regio-

nal; e na resolução de disputas territoriais com vizinhos. Tal postura também pôde ser percebida no abandono da aversão anterior às organizações multilaterais, particularmente com o maior engajamento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a participação na OMC. As transformações no conteúdo, no caráter e na execução da política externa da China nessa década representam uma superação de um destaque na humilhação sofrida no passado, claro na caracterização da China por Mao Tse Tung como uma “nação em desenvolvimento vitimizada” e por Deng Xiaoping como uma potência pouco disposta a aceitar grande parte das obrigações e responsabilidades de sua posição. Tal perspectiva reativa é substituída pela adoção da mentalidade mais participativa em face da maior confiança nas décadas de crescimento econômico, agora assumindo responsabilidades cada vez mais variadas (Medeiros & Fravel 2003, 23-28). Como sinaliza Tow (2001, 41-43), a China pode empregar sua adesão em instituições internacionais, seu envolvimento com grandes potências e seu *status* como parceiro de blocos regionais para ampliar sua alavanca de negociação em face de Washington e Tóquio a fim de garantir arranjos comerciais e de investimento mais favoráveis. Embora ainda não deseje trazer questões problemáticas para discussão em fóruns multilaterais como o *status* de Taiwan, a China parece estar se tornando mais confortável com arranjos multilaterais, racionalizando sua influência pelos canais institucionais e exer-

cendo seu poder de forma menos custosa e mais previsível.

### **Esperando Godot... Até quando? A busca de uma agenda comum**

Grande parte dos especialistas recomenda que os Bric – em particular o Brasil – enfatizem a realização de ajustes macroeconômicos de longo prazo e de mais investimentos em setores como infraestrutura e educação. O’Neill (2010), por exemplo, destaca a necessidade do país de aumentar a pontuação no Growth Environment Scores em áreas importantes nas quais ainda existe muito trabalho a ser feito. Dentre aquelas em que o Brasil não teve bom desempenho, cabe destacar utilização dos computadores (pontuação de 2,1), abertura da economia (2,2), taxa de investimento (3,8), domínio da lei (4,4), acesso à internet (4,7), estabilidade política (4,8) e corrupção (4,9). Na área de educação, embora o país tenha uma boa posição no item na planilha de Growth Environment Scores (7,4), é notório que ainda falte mão-de-obra qualificada, inclusive técnicos em todos os níveis. Ademais, o Brasil investe menos de 20% do PIB, e essa taxa não é suficiente para um crescimento sustentável nos próximos anos. Embora essa taxa já esteja subindo, seria necessário que subisse mais – para cerca de 23% a 25% do PIB em cerca de cinco anos –, o que exigiria poupança, financiamento e capital de risco. A infraestrutura no Brasil ainda é carente, e, se o país continuar a crescer 5% ao ano, é necessário investir mais para que possa manter o padrão de crescimento,

em particular em estradas, ferrovias, aeroportos, portos, saneamento e energia. Além disso, o custo do capital no Brasil ainda é alto, mesmo que o país tenha avançado muito no campo macroeconômico e em aspectos microeconômicos importantes, como os determinantes do custo dos empréstimos bancários (Fraga, 2010).

Quanto ao desenvolvimento de uma agenda comum para os Bric, faz-se necessária a operacionalização da simetria entre os membros do processo de cooperação e do equilíbrio entre eles. Com esses pontos em vista, a agenda poderia cobrir uma participação mais ativa na redefinição e na transformação do FMI com relação à presença no gerenciamento e na execução de pressão institucional sobre as economias maiores, tornando a instituição mais representativa (Aleksashenko, 2010; O'Neill, 2010). Ademais, outras possibilidades seriam o desenvolvimento de um plano para transformar o SDR (*Special Drawing Right* na sigla em inglês, Direito Especial de Saque em português) – uma espécie de “moeda internacional” desenvolvida pelo FMI com o objetivo de tornar o fluxo de valores entre os bancos centrais mais fácil – numa moeda global, vide o exemplo do euro, e a criação de um sistema de pagamentos internacional, que funcionaria inicialmente para os bancos centrais e fundos soberanos e, posteriormente, para os bancos comerciais (Aleksashenko, 2010).

Na visão do embaixador Marcos de Azambuja (2010), os Bric são

quatro países em busca de uma agenda e de como a operacionalizar, num momento em que essa não é uma aliança natural nem uma associação que flua com “a naturalidade da história e da geografia”. Parece mais “uma idéia que encontrou ressonância”, tendo em vista que tais países não compõem uma aliança militar ofensiva ou defensiva, nem trazem os protótipos de uma zona de livre comércio, de uma união aduaneira e de um mercado comum ou de uma associação fundada em afinidades étnicas, culturais e religiosas. Eles não têm nem mesmo uma única visão do mundo, de forma que a diferença de perspectivas e de matrizes pode inclusive contribuir para enriquecer ainda mais o grupo, mas pode dificultar a elaboração de uma agenda comum mais ambiciosa no curto prazo.

Longe de representarem um bloco coeso, tais países hoje buscam uma maior concertação político-econômica desde seu primeiro encontro em junho de 2009, em Ecatimburgo, na Rússia, visando especialmente à reforma das instituições financeiras internacionais. O caminho não é fácil nem simples, o que sugere, ao menos inicialmente, maiores cautela e modéstia de objetivos (Azambuja, 2010). Tendo em vista que o processo de cooperação não se dá em torno de um poder hegemônico ou condutor que determine o rumo da cooperação, o “caminho do possível” sinaliza para um trabalho conjunto na condução de passos ainda modestos de revisão de aspectos específicos da ordem internacio-

nal em face da reivindicação comum de prestígio e de mais espaço. A afinidade entre eles reside, assim, na busca de maior visibilidade no sistema internacional: os quatro países sentem-se tratados de maneira que não reflete inteiramente a influência e a credibilidade que julgam merecer. Juntos, eles representam 28% da área total do mundo e representam cerca de 40% da população mundial. Essa cooperação legitima-se pela massa crítica de cada um e pelo que isso representa em termos de porcentagem do poder, do espaço e da demografia mundiais (Azambuja, 2010).

### Referências

- Aleksashenko, S. (2010). ‘Uma agenda para os Bric / Engaging in a Bric agenda.’ Apresentação no Painel 1: Relevância internacional e os desafios no cenário econômico Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Puc-Rio, 22/fev.
- Azambuja, Marcos (2010) ‘Uma agenda para os Bric / Engaging in a Bric agenda.’ Apresentação no Painel 1: Relevância internacional e os desafios no cenário econômico. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, 22 fev.
- Dante, F. (2009) ‘Um ano depois, Brasil passa no teste e sai da crise maior do que entrou.’ *O Estado de S. Paulo*, 30 ago.
- Deng, Y.; Moore, T.G. (2004) ‘China views globalization: toward a new great-power politics?’ *The Washington Quarterly*, v.27, n.3, p.117-136.

- Fraga, A. (2010). 'Uma agenda para os Bric / Engaging in a Bric agenda'. Apresentação no Painel 1: Relevância internacional e os desafios no cenário econômico. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, 22/fev.
- Grieco, J. (1997) 'Realist International Theory and the study of world politics.', in Doyle, M.W.; Ikenberry, G. J. (eds). *New thinking in International Theory*. Westview Press, p.163-201.
- Lima, Maria Regina.S. (1994)'Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña.' *América Latina / Internacional*, v.1, n. 2, p.27-46.
- Marques, S.F. (2005) 'A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média.' Dissertação de mestrado. Instituto de Relações Internacionais/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Medeiros, E.S.; Fravel, M.T. (2003) 'China's new diplomacy.' *Foreign Affairs*, v.82, n.6, nov./dez.
- O'Neill, J. (2010). 'Uma agenda para os Bric / Engaging in a Bric agenda.' Apresentação no Painel 1: Relevância internacional e os desafios no cenário econômico. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, 22/fev.
- Pinheiro, Letícia. (2000) 'Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea.' *Contexto Internacional*, v.22, n.2, p.305-335.
- Tow, W.T. (2001) 'Great-power strategy I: China.', in \_\_\_\_\_. *Asia-Pacific strategic relations: seeking convergent security*. Cambridge: Cambridge University Press, p.12-43.