
Equilíbrio e oportunidade: Brasil e China frente à crise internacional (2007-2009)

*Equilibrium and opportunity:
Brazil and China facing the international
crisis (2007-2009)*

Diego Santos Vieira de Jesus¹

Resumo: Os objetivos deste artigo são examinar os elementos que explicam o desempenho dos dois países BRIC mais bem-sucedidos na superação da crise internacional de 2007-2009 – Brasil e China – e indicar os principais fatores econômicos e de política externa que criaram as condições de possibilidade para seu crescimento nesse período. O argumento central aponta que, no campo econômico, a maior solidez do regime macroeconômico e a menor alavancagem no sistema financeiro capitalizado permitiram uma abordagem mais equilibrada de regulação do mercado financeiro. Na dimensão da política externa, tais Estados procuraram aproveitar janelas de oportunidade institucionais buscando desenvolver regras, normas

1 Doutor em Relações Internacionais e Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ).

e procedimentos que satisfizessem seus interesses de desenvolvimento e de ampliação de suas autonomia e participação nas principais decisões internacionais.

Palavras-chave: Brasil. China. Crise internacional. BRIC.

Abstract: The aims of this paper are to examine the elements explaining the performance of the two most successful BRIC countries in overcoming the 2007-2009 international crisis – Brazil and China – and to indicate the major economic and political factors that have created the conditions of possibility for their growth in that period. The central argument points out that, in the economic field, the strength of the macroeconomic regime and the little leverage in the capitalized financial system created a more balanced approach to financial market regulation. In foreign policy dimension, such states took advantage of institutional windows of opportunity seeking to develop rules, norms and procedures that matched their interests to develop and expand their autonomy and participation in major international decisions.

Keywords: Brazil. China. International crisis. BRIC.

1. Introdução

A economia mundial vem demonstrando sua capacidade de recuperação após a crise internacional de 2007-2009 e, de forma atípica em relação a outros momentos da história, o consumo nos países BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – vem permitindo tal melhoria. Com uma forte demanda doméstica, eles vêm se tornando, ao lado dos EUA, os prin-

cipais motores da economia mundial. A previsão para 2010 era a de que a demanda doméstica chinesa aumentaria em 12,4%, compensando a perda da capacidade de consumo dos EUA. O PIB chinês ficou logo atrás do norte-americano. Com o bom desempenho no ciclo econômico e a recuperação da atividade manufatureira, a China vem conquistando gradativamente a posição de principal mercado mundial, embora ainda se questione a sua habilidade de sustentar tal crescimento sem a elevação da inflação. Pressões sobre o governo chinês se mostram cada vez maiores para a limitação dessa expansão. Mesmo com o déficit elevado do governo, maior inflação e menor nível de abertura, a China vem tendo ganhos substanciais, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento da tecnologia.² Enquanto os resultados da China podem ser creditados em parte à sua grande força de trabalho, a posição do Brasil pode ser explicada pela boa performance em áreas relacionadas ao crescimento sustentável, como evidencia seu desempenho no *Growth Environment Score*, índice desenvolvido pela consultora Goldman Sachs que considera treze variáveis que apontam para a competitividade e a produtividade. O Brasil obteve, em 2010, uma pontuação de 5,3 numa escala de 0 a 10, sendo seguido por China (5,2), Rússia (5,1) e Índia (4,0). Nos itens específicos da planilha, conquistou bom desempenho em áreas como inflação (8,6), dívida externa (8,5) e educação (7,4).³ Como mostra a Figura 1, todos os países BRIC cresceram mais do que estava previsto para 2008, apesar dos obstáculos trazidos pela crise internacional:

2 O'NEILL; STUPNYTSKA, 2009, p. 15.

3 O'NEILL, 2010.

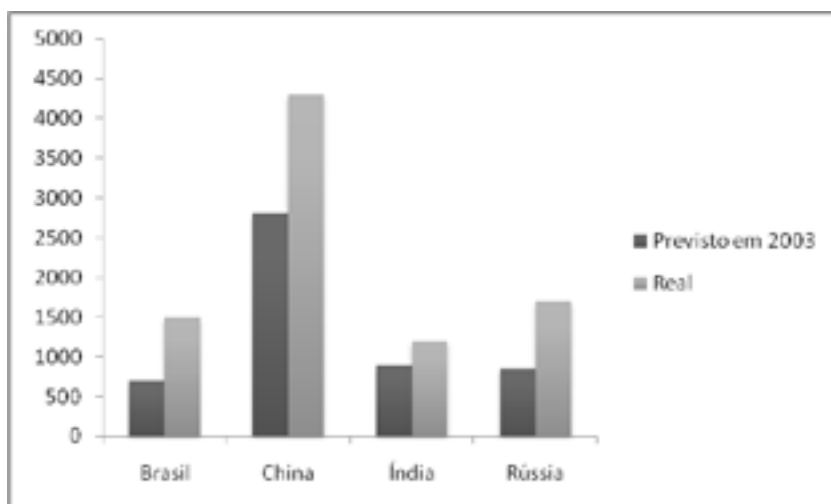


Figura 1: Crescimento previsto e real dos países BRIC em 2008
(PIB em bilhões de dólares)⁴

Cabe questionar, no âmbito do problema desta pesquisa, como tais países emergentes, que sofreram pesadamente o efeito de crises econômico-financeiras internacionais no passado, conseguiram superar com relativa rapidez os impactos de uma das crises mais intensas da história. Pela primeira vez em quase três décadas, eles não foram a origem da crise global e desenvolveram políticas econômicas sadias para fazer frente a ela. Os objetivos deste artigo são examinar os elementos que explicam o desempenho dos dois países BRIC mais bem-sucedidos na superação da crise de 2007-2009 – Brasil e China – e indicar os principais fatores econômicos e de política externa que criaram as condições de possibilidade para seu crescimento nesse período. O argumento central aponta que, no campo econômico, a maior solidez do regime macroeconômico e a menor alavancagem no sistema financeiro capitalizado permitiram uma aborda-

4 O'NEILL; STUPNYTSKA, 2009, p. 22.

gem mais equilibrada de regulação do mercado financeiro. Na dimensão da política externa, tais Estados aproveitaram janelas de oportunidade institucionais buscando desenvolver regras, normas e procedimentos que satisfizessem seus interesses de desenvolvimento e de ampliação de suas autonomia e participação nas principais decisões internacionais. Na segunda seção, será apresentada uma breve definição dos países BRIC, bem como dos fatores que estimulam a afinidade entre eles e dos principais obstáculos à sua cooperação. Nessa mesma seção, indicarei algumas das principais lições da crise internacional de 2007-2009 e os desafios trazidos por ela, sinalizando já aqui, mas ainda de forma geral, para os mecanismos utilizados pelos países BRIC no enfrentamento da crise e o papel desses países na recuperação econômica. Nas duas seções seguintes, indicarei os principais elementos econômicos e de política externa que assentaram as bases para o crescimento do Brasil e da China. Na parte final do artigo, apresentarei a interdependência entre fatores econômicos e políticos e algumas recomendações para a composição de uma agenda comum para os países BRIC a fim de fortalecerem sua relevância econômica diante dos principais desafios da ordem internacional contemporânea.

2. Os países BRIC diante da crise internacional e depois dela

De acordo com o embaixador Marcos de Azambuja,⁵ os países BRIC não constituem uma aliança natural nem uma associação que flua com “a naturalidade da história e da geografia”: eles não compõem uma aliança militar ofensiva ou defensiva, nem trazem os protótipos de processos de integração econômica ou de uma associação fundada em

5 AZAMBUJA, 2010.

afinidades étnicas, culturais ou religiosas. Mesmo que não constituam um agrupamento coeso, eles são, para Azambuja, países emergentes que se destacaram por seu rápido crescimento e que, em 2050, podem eclipsar as economias mais ricas do planeta acumulando 50% do PIB mundial. Como evidencia a Tabela 1, as projeções de crescimento do Brasil estão em torno de 4% a 4,5% por década nos próximos quarenta anos, enquanto a China poderá crescer quase 8% ainda nesta década:

	2011-2020	2021-30	2031-2040	2041-2050
Brasil	4,6	4,4	4,4	3,9
Rússia	4,4	3,1	2,4	1,5
Índia	6,5	6,4	6,6	5,8
China	7,9	5,7	4,4	3,6

Tabela 1: Projeção de crescimento dos países BRIC (%) de 2011 a 2050⁶

Na busca da definição de uma agenda política desde sua primeira cúpula em junho de 2009, em Ecaterimburgo, na Rússia, eles buscam a reforma das instituições financeiras internacionais. Porém, a interação ainda é marcada pela cautela e pela modéstia de objetivos em face dos obstáculos claros à cooperação, como a desconfiança permanente entre Índia, Rússia e China na condução das questões políticas regionais e a participação reduzida do Brasil na administração das rivalidades existentes entre os demais países BRIC.⁷ Diante dos desafios recentes no contexto da crise de 2007-2009, os quatro países se engajaram no projeto, que apresenta potencial de cooperação para o desenvolvimento

6 O'NEILL; STUPNYTSKA, 2009, p. 21.

7 AZAMBUJA, 2010.

e a ampliação de prestígio internacional. Essa crise, segundo Fraga,⁸ teve mais o perfil de uma “ressaca” com o término de um período de crescimento acelerado e impulsionado pelo crédito, que levou ao superendividamento dos cidadãos dos EUA e à alta dos preços dos imóveis. Os governos amorteceram o inchaço de crédito, sem que tenha havido, entretanto, uma saída definitiva.⁹ Como sinaliza Aleksashenko,¹⁰ a crise explicitou que, em um mundo globalizado com maior liberdade de fluxos de capital, as políticas macroeconômicas dos EUA e dos Estados que acumulam reservas distorceram o processo de ajuste internacional. Esse acúmulo, associado aos problemas relacionados à regulação e à supervisão setoriais e à engenharia financeira, levou ao quadro alarmante. Nesse contexto, as instituições financeiras globais passaram a assumir um papel fundamental no gerenciamento desses fluxos diante dos altos custos de operações de salvamento. Seu fracasso ameaça os bens de outros países, bancos e empresas, conduzindo a um colapso do sistema de pagamentos internacional.¹¹

Em face de tal quadro, evidencia-se a possibilidade de concertação entre os países BRIC visando a reestruturar instituições internacionais e assentar as bases para a promoção de seu desenvolvimento e uma inserção externa mais decisiva. Isso fica mais visível com a institucionalização crescente dessa cooperação como um agrupamento. Em 2011, a África do Sul foi incorporada ao agrupamento – a partir de então, BRICS. Para os propósitos dessa pesquisa, refiro-me essencialmente aos quatro países que compunham o acrônimo criado por O’Neill (BRIC), com destaque para

8 FRAGA, 2010.

9 FRAGA, 2010.

10 ALEKSASHENKO, 2010.

11 ALEKSASHENKO, 2010.

Brasil e China. O desafio principal no mundo pós-crise diz respeito à sustentação do crescimento atual dessas economias. A diminuição do estímulo fiscal ameaça a recuperação, uma política monetária frouxa corre o risco de desembocar em inflação, déficits incontroláveis podem ser gerados por políticas orçamentárias frágeis e a política macroeconômica dos países BRIC ainda precisa ser ajustada no longo prazo. A instabilidade das taxas de câmbio para a maioria das moedas poderá impactar Estados cujas moedas atrelem-se ao dólar ou ao euro e ao valor das reservas de câmbio externas. O capital estrangeiro poderá ficar mais caro e volátil, em um momento em que a desalavancagem universal, os déficits crescentes no Primeiro Mundo e o fortalecimento da supervisão financeira resultarão em uma elevação das taxas de juros nos mercados financeiros de todo o planeta.¹²

Apesar de tais desafios, estimativas desenvolvidas por Wilson¹³ apontam que os países BRIC ultrapassarão a economia dos EUA por volta de 2018 em face da ampliação demográfica, da maior acumulação de capital e da maior produtividade. A economia brasileira será maior que a italiana em 2020, e as economias da Índia e da Rússia serão individualmente maiores que as da Espanha, do Canadá e da Itália. Os países BRIC contribuíram com 36,3% do crescimento do PIB mundial durante a primeira década do século XXI e ampliaram sua parcela de participação na economia mundial, da qual hoje representam cerca de um quarto. As expectativas são as de que, em 2020, eles representem cerca de um terço da economia global e contribuam com cerca de 49% do crescimento do PIB mundial.¹⁴

12 ALEKSASHENKO, 2010.

13 WILSON *et al.*, 2010, pp. 1-2.

14 WILSON *et al.*, 2010, pp. 1-2.

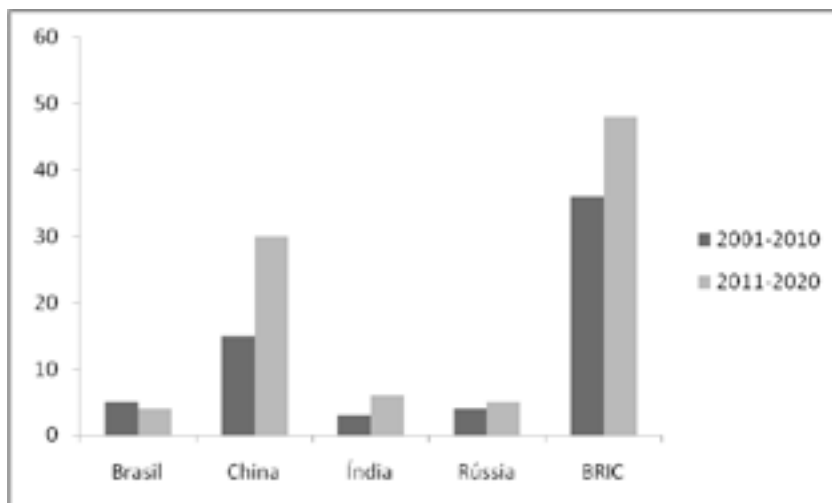


Figura 2: Contribuição dos países BRIC ao crescimento global (%)¹⁵

Um dos motivos pelos quais os países BRIC vêm se tornando alguns dos principais motores do crescimento mundial é o consumo elevado. Como sinalizam Yamakawa,¹⁶ a China veio contribuindo com o consumo de alimentos, bebidas e automóveis, enquanto o Brasil teve em 2009 uma recuperação substancial de suas vendas em varejo graças à eliminação de taxas, ao estímulo às políticas monetária e fiscal, à retomada da oferta de crédito e à elevação dos salários reais, embora a taxas gradativamente menores. A Figura 3 demonstra que, em uma condição até então pouco comum, os membros do G3 – EUA, Japão e países europeus – perdem para os países BRIC a posição de maiores contribuintes reais para o consumo mundial. Em face da ampliação do consumo, os países BRIC vêm assumindo a liderança da recuperação da economia mundial após a crise de 2007-2009.

15 WILSON *et al.*, 2010, p. 2.

16 YAMAKAWA *et al.*, 2009, pp. 1-3.

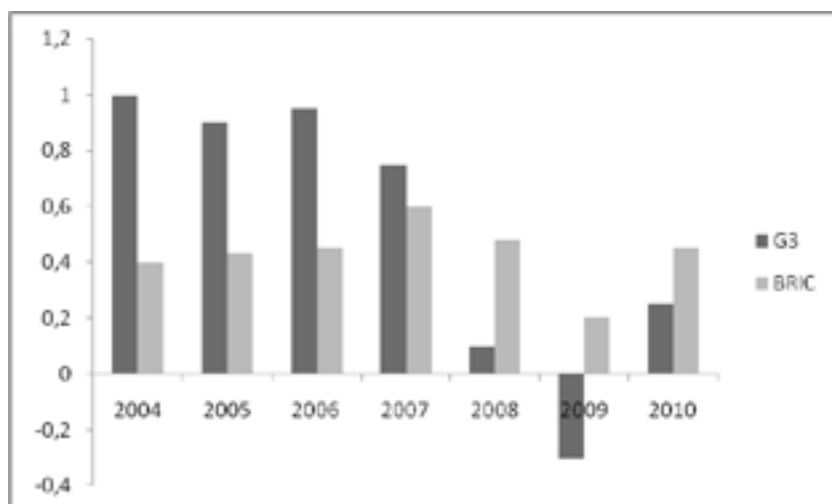


Figura 3: Contribuição real para o consumo mundial (PPS)¹⁷

A ampliação do consumo ocorre, de acordo com Yamakawa,¹⁸ em um contexto em que a penetração de bens diferentes nas economias dos países BRIC – exceto a Rússia que, seguida pelo Brasil, conta com um mercado consumidor mais maduro – ainda é baixa, revelando que ainda há bastante espaço para o crescimento em face de projeções para um aumento ainda mais substancial da renda *per capita* e um maior poder de compra da população. Como revela a Figura 4, a penetração de bens como internet de banda larga, geladeiras e aparelhos de TV é maior na China que no Brasil, embora o país tenha uma renda *per capita* menor que a brasileira e o número de carros por 100 pessoas ainda esteja abaixo do Brasil e da Rússia. Tais vendas poderão crescer conforme a China busca se equiparar aos padrões de vida de outros Estados emergentes.¹⁹

17 YAMAKAWA *et al.*, 2009, p. 2.

18 YAMAKAWA *et al.*, 2009, pp. 1-3.

19 YAMAKAWA *et al.*, 2009, pp. 1-3.

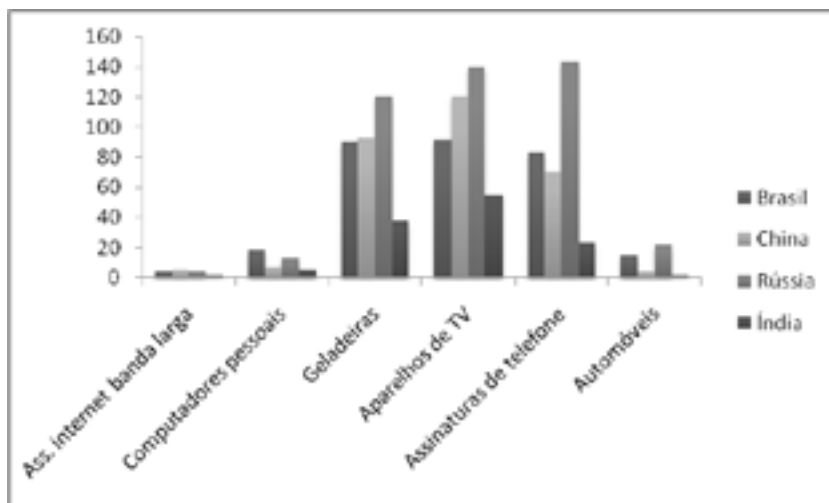


Figura 4: Penetração de produtos nos países BRIC (item por 100 pessoas)²⁰

3. Os fatores econômicos do crescimento do Brasil e da China

Compartilho a posição de Fraga²¹ segundo a qual a crise internacional mais se aproximou de um período de dois trimestres de recessão profunda para o Brasil e a forma como o país conseguiu sair rapidamente dos efeitos dela sinalizou os méritos de uma gestão fiscal e financeira conservadora no âmbito de um “capitalismo gerenciado”. Segundo Fraga,²² embora o Brasil não contasse com uma gestão tão conservadora quanto a chinesa, o bom estado dos balanços nacionais, a administração minuciosa do ciclo econômico pelo Banco Central e o superaquecimento da economia fizeram com que os efeitos da recessão internacional fossem

20 YAMAKAWA *et al.*, 2009, p. 1.

21 FRAGA, 2010.

22 FRAGA, 2010.

sentidos de maneira intensa, mas rápida, tendo em vista a ausência de superendividamento por parte do Brasil e a capacidade de gerenciamento da crise. Para Affonso Celso Pastore, consultor e ex-presidente do Banco Central, a solidez macroeconômica – 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 de hipotecas *subprime* nos EUA – viabilizaram uma abordagem mais equilibrada de regulação do mercado financeiro²³ e, como destaca O’Neill,²⁴ impediram uma crise bancária. Entretanto, o aumento dos gastos públicos – em parte resultado de uma política anticíclica – limitou o espaço para o investimento e gerou obstáculos a um crescimento acelerado para os próximos anos.²⁵

As taxas de juros mais baixas – apesar de ainda serem altas em comparação com as mundiais –, as maiores estabilidade e previsibilidade econômicas e as melhorias legais e regulatórias nos mercados de crédito explicam em parte a superação da crise pelo Brasil e seu bom desempenho posterior. O déficit em conta corrente no início de 2010 indicava o fato de que o mundo financiava o Brasil a fim de que ampliasse o consumo – apesar de poupar pouco – e se criassem condições para o investimento. O déficit, assim, não resultava do endividamento como em circunstâncias anteriores, mas da injeção de investimentos na economia brasileira.²⁶ Em vantagem em relação aos demais países BRIC quanto à existência de abertura política e mecanismos de

23 DANTAS, 2009.

24 O’NEILL, 2010.

25 DANTAS, 2009.

26 FRAGA, 2010.

discussão pública como a mídia, o Brasil permite um maior debate político sobre a política econômica. Se por um lado as respostas a desafios podem se tornar mais lentas do que em regimes autoritários, tem-se a ampliação do espaço para o empreendedorismo e a alavancagem no mercado de capitais, fundamental para a atração de investimentos e a criação de empregos. Outro aspecto que permitiu ao Brasil ser um dos propulsores do reaquecimento da atividade econômica global foi o padrão de consumo da população que, segundo um estudo do *Credit Suisse*, aproxima-se cada vez mais de países desenvolvidos em face do crescimento da renda e da redução da pobreza desde a implantação do Plano Real. Tal sociedade de consumo mostra-se mais otimista com relação à melhora das suas finanças pessoais em relação aos demais países BRIC e demonstra a intenção de adquirir bens que vão além dos produtos essenciais, como imóveis – em especial em face da facilidade de obtenção de crédito –, automóveis e planos privados de saúde. O crescimento da renda e a expectativa de salários maiores alimentam o otimismo.²⁷ Apesar da entrada de investimentos estrangeiros diretos, da expansão do emprego e do ganho real de salários, o Brasil ainda tem um nível de endividamento alto; logo, faz-se necessária cautela caso as taxas de juros sejam reduzidas a fim de que tal endividamento não se torne ainda maior.

Um dos principais propulsores do crescimento brasileiro foi, como nos demais países BRIC, o fortalecimento da classe média. De acordo com dados fornecidos por Wilson,²⁸ o número de pessoas na classe média cresceu na proporção de centenas de milhões nos países BRIC, tendência que implica aceleração do potencial de demanda que afetará os tipos de importação de tais países (cf. Figura 5). A importação de

27 SILVA, 2011.

28 WILSON *et al.*, 2010, pp. 1-3.

bens de menor valor agregado tenderá a cair, enquanto importações de bens de alto valor agregado como automóveis e equipamentos de escritório e telecomunicações tenderão a crescer. Yamakawa²⁹ ressalta que as importações de produtos agrícolas declinaram de 1995 a 2007, enquanto as de carros e aparelhos de telecomunicação cresceram em um ritmo lento.

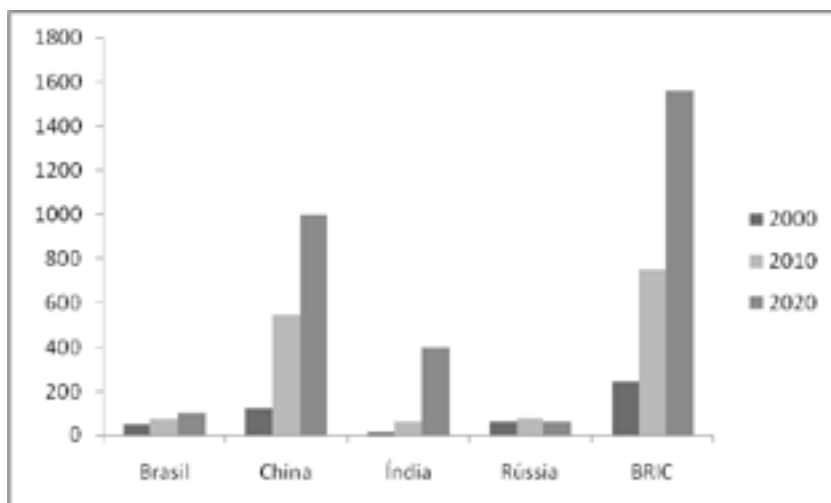


Figura 5: Crescimento da classe média nos países BRIC entre 2000 e 2020 (em milhões de pessoas)³⁰

Tal crescimento da classe média, de acordo com as previsões de Wilson,³¹ poderá continuar no Brasil, e a China terá um aumento ainda maior. Na última década, com uma renda *per capita* que girou em torno de um mil a três mil dólares, a poupança e os investimentos na China ampliaram-se consideravelmente, enquanto o consumo ainda foi baixo em relação aos demais países BRIC. Entretanto, isso poderá ser

29 YAMAKAWA *et al.*, 2009, p. 3.

30 WILSON *et al.*, 2010, p. 2.

31 WILSON *et al.*, 2010.

alterado a partir da próxima década.³² Essa potência emergente asiática conta com um sistema centralizado de produção e uma elevada taxa de poupança, também motivada pela precaução em face da proteção social limitada.³³ Gallo indica que muitos serviços públicos inexistem na China e a população paga por serviços médicos e educação, sendo que poucos podem ter acesso à aposentadoria do Estado e a créditos e empréstimos.³⁴ A poupança elevada viabiliza mais verbas para o crescimento, o que explica grande parte da resposta bem sucedida da China à crise de 2007-2009. Porém, é importante lembrar que alguns investimentos podem ser pouco rentáveis e, aliados a juros baixos, criar bolhas especulativas em preços de imóveis e *commodities*, como ressalta Gallo.³⁵

Contando com o grande tamanho de sua força de trabalho e sua elevada produtividade, a China adquire vantagem como um dos principais centros manufatureiros do planeta.³⁶ A mão-de-obra também é barata e disciplinada e, aliando tal fator ao excesso de capacidade da indústria por conta dos altos investimentos, as exportações são baratas e as importações cresceram pouco em face do consumo ainda reduzido em comparação aos demais países BRIC.³⁷ Os superávits chineses desequilibram as finanças mundiais e esse crescimento enfatiza a pressão sobre outros Estados. Como ressalta Aleksashenko,³⁸ a produção mais barata de bens intensivos pode, no longo prazo, conduzir ao colapso da pro-

32 WILSON *et al.*, 2010, p. 3.

33 FRAGA, 2010.

34 GALLO, 2010.

35 GALLO, 2010.

36 O'NEILL, 2010.

37 GALLO, 2010

38 ALEKSASHENKO, 2010.

dução industrial de países como a Rússia. Os custos também poderão repercutir para a própria China: Fraga aduz que, enquanto o Brasil dispõe de uma matriz energética limpa, a China poderá ter consequências ambientais sérias diante do crescimento acelerado com uma matriz menos limpa.³⁹ Como lembra Wilson⁴⁰ o crescimento da classe média e a mudança de padrões de consumo podem levar a mais competição por recursos e ampliar as pressões ambientais, tendo em vista que a demanda de energia poderá crescer. O maior consumo de petróleo poderá ampliar as emissões de gases tóxicos e causar prejuízos ambientais variados (cf. Tabela 2).

	China	Mundo
2005	7,2	84,1
2010	10,6	94,4
2020	17,6	116,5
2030	22,9	138,8
2050	25,6	169,6

Tabela 2: Consumo de petróleo pela China e pelo mundo entre 2005 e 2020 (em milhões de barris por dia)⁴¹

4. A política externa e o crescimento do Brasil e da China

Tais fatores econômicos atuam em conjunção com elementos políticos na definição das respostas oferecidas por Brasil e China à crise de 2007-2009. A fim de se compreenderem os fatores políticos do crescimento do Brasil

39 FRAGA, 2010.

40 WILSON *et al.*, 2010, p. 2.

41 O'NEILL; STUPNYTSKA, 2009, p. 26.

e seu efeito na inserção internacional, cumpre examinar o esgotamento dos paradigmas americanista e globalista da política externa brasileira. O primeiro fundava-se em uma aliança especial com os EUA, visto como potência universal e hegemônica nas Américas, ao passo que o segundo criticava o paradigma americanista e as assimetrias entre centro e periferia, defendia uma orientação universalista da política externa e procurava construir a unidade entre as nações em desenvolvimento para sua projeção mundial.⁴² A inserção internacional brasileira na contemporaneidade caracteriza-se pelo que Pinheiro definiu como “institucionalismo pragmático”.⁴³ Em tal perspectiva, o país procura atingir maior desenvolvimento e ampliar sua liberdade de atuação por meio de arranjos de cooperação de diferentes níveis de institucionalização; com níveis mais altos, visa a ampliar sua oportunidade de voz e barganha no nível multilateral e, assim, conter o exercício de poder indiscriminado por parte de grandes potências; com níveis mais baixos, solidifica a liderança nas relações sub-regionais e sustenta sua posição de potência média. O pragmatismo traduz-se em uma maior flexibilidade na condução de sua política externa: simultaneamente à diversificação de parceiros comerciais e à busca por maior participação na administração de discussões regionais e mundiais em organismos internacionais, o Brasil reforça sua cooperação com os EUA em múltiplas áreas e assimila posições defendidas pela grande potência. Configura-se, nesse sentido, o esgotamento dos paradigmas americanista e globalista no contexto de uma política externa mais pragmática e assertiva, visível nas duas últimas décadas. O desejo das elites brasileiras em colocar o país como um ator influente na definição da ordem internacional explica em parte a cris-

42 LIMA, 1994, pp. 35-37 e 42-46.

43 PINHEIRO, 2000, p. 326.

talização da imagem do Brasil como país emergente. Essa imagem traz condições para que o papel de destaque e o poder desses grupos se consolidem domesticamente. Além disso, uma série de “fatores de persistência” na diplomacia brasileira confere relativa continuidade ao conteúdo da política externa do país, tais como a busca de relacionamento pacífico com os vizinhos, o estímulo ao desenvolvimento nacional e a não-interferência nos assuntos internos de outros Estados. Em nível cultural, a valorização da grandeza, da unidade nacional e da visão do futuro de prosperidade e de riqueza – a “trindade do sentimento nacional brasileiro”, de acordo com o diplomata Luiz Felipe de Seixas Corrêa – completa o perfil internacional brasileiro.⁴⁴

A habilidade brasileira de exercer influencia em outras regiões do planeta e de afetar as posições e ações de outros Estados viabiliza pensar o Brasil não somente como objeto da transformação sistêmica, mas como um agente na posição de potência emergente: apesar de ser dotado de capacidades mais limitadas relativamente às grandes potências, o Brasil buscou construir, na interação com as demais nações, o reconhecimento internacional por meio da sua atividade em fóruns regionais e multilaterais, particularmente por meio da liderança dos países em desenvolvimento em organizações como a OMC. Enquanto a imagem do Brasil como “país emergente” permite a construção de pontes entre as grandes potências e os países subdesenvolvidos e a conquista de estabilidade e segurança regionais, o país também catalisa as demandas de inúmeros países menos desenvolvidos em instituições nas quais almejam ampliar suas oportunidades de voz, particularmente em fóruns econômicos multilaterais. O Brasil explora janelas de oportunidade procurando desenvolver regras, normas e procedimentos que realizem seus

44 MARQUES, 2005, pp. 56-57.

interesses de desenvolvimento e expandam sua autonomia e participação nas mais importantes decisões internacionais.

De acordo com Marques, o perfil internacional brasileiro é baseado também no *soft power* em face de sua capacidade de persuasão e da implementação da função de mediação.⁴⁵ Para que seja bem sucedido neste papel, a credibilidade torna-se fundamental e, no momento posterior ao fim da ordem bipolar, ela se assentava em valores como a proteção dos direitos humanos, o fortalecimento da democracia, a preservação da economia de mercado e a não-proliferação de armas de destruição em massa, de maneira que o nível de internalização desses elementos na atuação externa da nação determinou a participação possível nos fóruns de concertação político-econômica de escopo regional e multilateral. Em particular após o fim do regime militar, as posições do país eram mantidas com base também na legitimidade trazida pelo diálogo mais intenso – apesar de ainda reduzido – com setores da sociedade civil sobre assuntos internacionais. Essas modificações nas formas institucionais de ação coletiva e nos princípios de funcionamento do sistema pela prática política são importantes na definição da conduta externa brasileira, orientada por padrões internacionalizados com o processo de globalização.

O esfacelamento do modelo econômico fechado com a crise fiscal e o avanço do liberalismo após o término da Guerra Fria apontava que, diante do interesse do país em reforçar sua estabilidade socioeconômica, a dependência em relação a um único parceiro comercial teria efeitos negativos em um contexto de crises sistêmicas. Simultaneamente, os EUA viabilizavam a construção de espaços nos quais nações em desenvolvimento poderiam articular interesses políticos em torno de temas de seu interesse, em consonância com

45 MARQUES, 2005, p. 62.

as instituições internacionais pautadas em valores e princípios concebidos como “universais”. Ademais, os ecos da oposição às assimetrias de poder mesmo após a crise do terceiro-mundismo e o desejo de cooperação para a projeção de Estados menos desenvolvidos ainda compunham a diversidade do processo de inserção internacional brasileira, sendo tais elementos preservados por vários setores da elite nacional e do corpo diplomático. Nesse sentido, o Brasil percebeu que nem a aliança incondicional aos EUA e nem uma percepção unicamente globalista de política externa seriam suficientes para um Estado que necessitava se adaptar a novos constrangimentos sistêmicos como potência emergente. Apesar da continuação de elementos como a opção pelo institucionalismo, o fortalecimento do pragmatismo sinaliza que, diante de recursos limitados de poder, a adesão aos regimes internacionais institucionalizados pelas grandes potências ocidentais pode permitir mais oportunidades de voz e a garantia do exercício de seu poder de maneira legítima e discreta em organizações com nível reduzido de institucionalização no âmbito regional que garantam sua maior liberdade de ação.

O caso chinês pode ser analisado no contexto de uma “ascensão pacífica” e da diversificação das relações do país com o exterior. Medeiros e Fravel afirmam que a China vem fazendo uso de instituições e regimes internacionais a fim de proteger interesses nacionais, o que se materializa numa dinâmica mais construtiva e sofisticada e menos agressiva de política externa.⁴⁶ São valorizadas a flexibilidade e a sofisticação nas relações bilaterais e multilaterais e no tratamento dos temas de segurança internacional. Além da promoção de seus interesses econômicos, a China busca maximizar sua segurança a partir da limitação da influência de grandes

46 MEDEIROS; FRAVEL, 2003, pp. 22-26.

potências como os EUA nas instituições internacionais e ganhar uma parcela maior de legitimidade para suas ações.⁴⁷

A sobrevivência do Estado chinês está relacionada não apenas à preservação do regime comunista e à reafirmação da posse sobre territórios contestados, mas à limitação de disputas que a China não poderia vencer ou que criariam obstáculos à sua modernização econômica e à maior influência política. Para tal, a China busca assimilar alta tecnologia vinda do exterior e reforçar suas capacidades econômicas no nível interno com o objetivo de se consolidar como potência. A percepção de que os EUA assentam-se como poder hegemônico global impacta a agenda de Pequim; na esfera econômica, as redes de alianças estratégicas daquela potência representam preocupações para os líderes chineses, uma vez que têm o potencial de reduzir a influência de seu país em mercados fundamentais.⁴⁸

A diversificação e o aprofundamento das interações bilaterais e regionais desde o início da década de 1990 viabilizaram uma maior coordenação econômica da China com parceiros e o reforço de sua influência em alianças regionais com grandes potências. Mesmo reconhecendo a preeminência norte-americana em múltiplas esferas, os líderes chineses procuram colocar freios no comportamento hegemônico a fim de otimizar sua influência e reduzir os custos do exercício de seu poder sobre os parceiros. Ilustra essa posição a maior participação do país em arranjos com a ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), como o ASEAN +3 e ASEAN +1, e a APEC (Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico, na sigla em inglês). Ademais, a China foi uma das principais articuladoras na criação do primeiro grupo multilateral da Ásia Central, a Organização para Cooperação de Shanghai, cujo

47 GRIECO, 1997, pp. 163-201.

48 TOW, 2001, pp. 18-21.

objetivo é ampliar a cooperação voltada para a segurança e o comércio regional. O país também procurou colocar fim às disputas por território com seus vizinhos. Deixando de lado sua antiga aversão às instituições multilaterais, demonstrou maior engajamento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e sua vontade em participar da OMC.

As modificações no conteúdo e na execução da política externa da China trazem consigo as marcas da superação do destaque antes conferido à humilhação sofrida no passado, visível na vitimização chinesa por Mao Tse Tung ou na sua caracterização como uma potência pouco disposta a aceitar obrigações e responsabilidades por Deng Xiaoping. A perspectiva reativa cedeu espaço à maior confiança nas quatro décadas de crescimento econômico e às responsabilidades diversificadas assumidas pelo país.⁴⁹ Tow argumenta que a China pode utilizar sua ação em organismos internacionais e as relações com grandes potências e blocos regionais como forma de desenvolver uma alavanca de negociação com os EUA e o Japão na busca de arranjos comerciais e maiores investimentos.⁵⁰ Apesar da relutância quanto à discussão multilateral sobre temas polêmicos como a independência de Taiwan, os chineses mostram maior conforto nos arranjos multilaterais, utilizando canais institucionais e ampliando a previsibilidade em torno de suas ações.

A configuração contemporânea da política externa da China resulta de uma dinâmica de formulação da decisão menos personalizada e mais descentralizada, que oferece mais espaço para a participação de pequenos grupos e coalizões dentro do governo com perspectivas modernizadoras do conteúdo da política externa e de uma maior qualificação

49 MEDEIROS; FRAVEL, 2003, pp. 23-28.

50 TOW, 2001, pp. 41-43.

dos diplomatas.⁵¹ No nível internacional, Deng e Moore sinalizam que a globalização – expressa na maior força das instituições multilaterais – cria estímulos à nova perspectiva de inserção internacional, podendo ser usada para distribuir mais o poder em uma ordem ainda liderada pelos EUA e para mitigar os efeitos negativos de políticas unilaterais.⁵² As escolhas estratégicas pela cooperação e participação buscam não apenas ampliar a influência e a riqueza da China, mas minimizar os receios quanto ao seu crescente poder. Essa política externa evidencia a habilidade da globalização de modificar a política das potências emergentes para formas mais tênues de competição interestatal na lógica da ascensão pacífica. De acordo com Tow, os interesses no fortalecimento do *status* mundial e na alteração das normas e regimes internacionais fazem com que os chineses não apenas aprofundem as discussões na área de segurança, mas reforcem suas ligações econômicas na busca de maior estabilidade nas dimensões regional e mundial.⁵³

5. Recomendações finais

É importante destacar que os fatores econômicos e políticos examinados acima não podem ser considerados isoladamente. Sua relação de interdependência é intensa: a ênfase no papel da cooperação internacional por meio de regimes e instituições em suas políticas externas garante a ambos os países parceiros comerciais e acesso a investimento estrangeiro direto e tecnologia, necessários à sustentação de seu crescimento econômico, além da segurança no entorno regional e em nível global, fundamental à condução das atividades econômicas. Ao mesmo tempo, a maior proteção em

51 MEDEIROS; FRAVEL, 2003, pp. 29-31.

52 DENG; MOORE, 2004, pp. 117-118.

53 TOW, 2001, pp. 32-36.

relação às crises internacionais e a melhoria das condições econômicas de ambos os Estados favorece a possibilidade de oferta de ganhos a parceiros caso optem pela cooperação e pode contribuir para consolidar a estabilidade no mundo em desenvolvimento e no sistema internacional. A interdependência entre esses fatores fez com que o Brasil e a China superassem as principais expectativas de crescimento ao longo da última década, mas, embora o desempenho desses Estados possa continuar sendo notável, é improvável que a performance extraordinária seja repetida em altíssimos níveis nas próximas décadas. Como aponta Wilson, é promissora a confiança no imenso potencial da demanda crescente de consumo.⁵⁴ Ademais, os mercados tendem a premiar o crescimento quando vai além do esperado ou em mercados que não estão em voga, como foi o caso dos países BRIC na última década. Contudo, uma série de problemas permanece e, até agora, a forma como foram administrados mostrou-se insuficiente para sustentar o ritmo de crescimento.

Fraga recomenda que os países BRIC – em especial o Brasil – deem mais destaque à realização de ajustes macroeconômicos de longo prazo e façam mais investimentos em áreas como infraestrutura e educação.⁵⁵ O'Neill, por sua vez, ressalta a importância do aumento na pontuação do *Growth Environment Score* em setores fundamentais que exigem mais empenho por parte dos formuladores de decisão nesses países.⁵⁶ Em 2010, especificamente o Brasil não teve bom desempenho em abertura da economia (2,2), taxa de investimento (3,8), domínio da lei (4,4), estabilidade política (4,8) e corrupção (4,9). No que diz respeito à educação, o país conquistou uma boa posição (7,4), mas ele ainda não

54 WILSON *et al.*, 2010, pp. 3-4.

55 FRAGA, 2010.

56 O'NEILL, 2010.

dispõe de mão-de-obra qualificada, e até mesmo técnica, em diversos níveis. Com uma taxa de investimento de menos de 20% do PIB, torna-se difícil pensar em um crescimento sustentável nos próximos anos. Ainda que essa taxa esteja em ascensão, ela ainda poderia crescer mais – para cerca de 23% a 25% do PIB em cerca de cinco anos –, o que demandaria poupança, financiamento e capital de risco. Ademais, a carência na infraestrutura é notória e, para taxas de crescimento em torno de 5% a 7% ao ano, seria imprescindível investir mais para que se possa manter o padrão de crescimento, em especial no que diz respeito à construção de estradas, ferrovias, aeroportos e portos. O custo do capital permanece alto, apesar dos consideráveis avanços nos níveis macro e microeconômicos, como nos fatores determinantes do custo dos empréstimos bancários.⁵⁷

No nível político, indo na direção da elaboração de uma agenda comum para os países BRIC e no âmbito do agrupamento BRICS, torna-se fundamental a operacionalização da simetria e do equilíbrio entre eles. A partir desse primeiro passo, a agenda abarcaria uma maior atuação na transformação do FMI com relação ao gerenciamento e à realização de pressão sobre as maiores economias e a busca de maior representatividade na organização.⁵⁸ Algumas outras opções seriam a elaboração de um plano para transformar a SDR – uma espécie de “moeda internacional” desenvolvida pelo FMI a fim de tornar o fluxo de valores entre os bancos centrais mais fácil – em uma moeda global com o perfil do euro e a formulação de um sistema internacional de pagamentos, que operaria a princípio para bancos centrais e fundos soberanos e, em uma fase posterior, para bancos comerciais.⁵⁹

57 FRAGA, 2010.

58 ALEKSASHENKO, 2010 e O'NEILL, 2010.

59 ALEKSASHENKO, 2010.

Referências

ALEKSASHENKO, Sergei. Apresentação no painel 1: relevância internacional e os desafios no cenário econômico. In: *Uma agenda para os BRIC/Engaging in a BRIC agenda*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 22 fev. 2010.

AZAMBUJA, Marcos de. Apresentação no painel 1: relevância internacional e os desafios no cenário econômico. In: *Uma agenda para os BRIC/Engaging in a BRIC agenda*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 22 fev. 2010.

DANTAS, Fernando. Um ano depois, Brasil passa no teste e sai da crise maior do que entrou. In: *O Estado de São Paulo*, 30 ago. 2009.

DENG, Yong.; MOORE, Thomas G. China views globalization: toward a new great-power politics? In: *The Washington Quarterly*, v. 27, n. 3, pp.117-136, 2004.

FRAGA, A. Apresentação no Painel 1: relevância internacional e os desafios no cenário econômico. In: *Uma agenda para os BRIC/Engaging in a BRIC agenda*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 22 fev. 2010.

GALLO, Ricardo. Por que os chineses poupam tanto e consomem tão pouco? In: *Ricardo Gallo website*, 5 maio 2010. Disponível em: <<http://colunistas.ig.com.br/ricardogallo/2010/05/05/por-que-os-chineses-poupam-tanto-e-consosem-tao-pouco/>>. Acesso em: 2 mar. 2011.

GRIECO, Joseph M. Realist international theory and the study of world politics. In: DOYLE, Michael W.; IKENBERRY, G. John (orgs.). *New thinking in international relations theory*. Boulder: Westview, pp. 163-201, 1997.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. In: *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, pp. 27-46, 1994.

MARQUES, Sylvia Ferreira. *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, 2005.

MEDEIROS, Eran S.; FRAVEL, M. Taylor. China's new diplomacy. In: *Foreign Affairs*, v. 82, n. 6, nov./dez. 2003.

O'NEILL, Jim. Apresentação no painel 1: relevância internacional e os desafios no cenário econômico. In: *Uma agenda para os BRIC/Engaging in a BRIC agenda*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 22 fev. 2010.

O'NEILL, Jim.; STUPNYTSKA, Anna. The long-term outlook for the BRICs and N-11 post crisis. In: *Global Economics Paper*, n. 192, pp. 1-28, 4 dez. 2009.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. In: *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000.

SILVA, Cleide. Brasileiro é o mais otimista nos BRICs. In: *O Estado de São Paulo*, 17 jan. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110117/not_imp667060,0.php>. Acesso em: 2 mar. 2011.

TOW, William T. Great-power strategy I: China. In: TOW, William T. *Asia-pacific strategic relations: seeking convergent security*. Cambridge: Cambridge University, pp.12-43, 2001.

WILSON Dominic; KELSTON, Alex.; AHMED, Swarnali. Is this the 'BRICs decade'? In: *BRICs Monthly*, n. 10/03, pp. 1-4, 20 mai. 2010.

YAMAKAWA, Tetsufumi.; AHMED, Swarnali; KELSTON, Alex. The BRICs as drivers of global consumption. In: *BRICs Monthly*, n. 09/07, pp. 1-4, 6 ago. 2009.

Recebido em 17/05/2012.

Aprovado em 04/06/2012