

Política externa brasileira

Rogério Naques Faleiros, André Luiz Reis da Silva, Júlio Miragaya, Bernardo Kocher, Paulo Van Noije, José Rubens Damas Garlipp, Leonardo Leite, José Eduardo Roselino, Antônio Carlos Diegues, Flávio Miranda e Luís Antonio Paulino avaliam a política externa do governo Lula no conturbado cenário mundial atual.



Política externa brasileira

A política externa brasileira é adequada e pragmática para o conturbado cenário mundial atual?

Rogério Naques Faleiros, da Ufes, defende que o Brasil retome a sua tradição de negociação em contextos de transição hegemônica, buscando possibilidades nas fissuras do sistema econômico internacional.

André Luiz Reis, da Ufrgs, avalia que a diplomacia brasileira está ciente do seu papel, compreende as mudanças internacionais e definiu corretamente a estratégia, mas descobre que o cenário é muito mais difícil do que há 20 anos.

Júlio Miragaya, ex-presidente do Cofecon, destaca que a inserção econômica e política do Brasil no mundo sempre se deu na condição de país periférico. Após uma hibernação de 4 anos, quando se tornou “pária internacional”, o Brasil retornou à arena mundial.

Bernardo Kocher, da UFF, julga que os dois polos de dominação da economia mundial, EUA e China, colocam a diplomacia econômica brasileira na busca de um único caminho: a reindustrialização do país.

Paulo Van Noije, da Unicamp, trata dos desafios e oportunidades da aproximação com a China. A estratégia de Lula de firmar parcerias no bloco Sul facilita a exportação de bens de maior valor agregado, o levantamento de financiamentos externos e a defesa de interesses nos fóruns globais.

Rubens Garlipp, da UFU, considera a reconstrução da política externa um imperativo do novo governo Lula, que não deveria reeditar a mesma política dos mandatos anteriores, mas pode manter suas diretrizes. O Brasil tem como se tornar uma potência global de energia limpa.

Leonardo Leite, da UFF, cita o caso da empresa holandesa ASML, bloqueada de exportar impressoras de chips para a China, para ilustrar o processo de alinhamento dos países aos blocos estadunidense e chinês.

José Eduardo Roselino (UFSCar) e Antônio Carlos Diegues (Unicamp) apontam os desafios da política externa brasileira no contexto de ascensão da China, parâmetro para a nossa necessária reindustrialização.

Flávio Miranda, do IE-UFRJ, pergunta como o Brasil poderia adotar postura alternativa, dada a correlação de forças vigente e nossa posição subalterna na economia mundial. Ele sugere uma integração internacional alternativa.

Luís Antonio Paulino, da Unesp, classifica como exageradas as avaliações negativas sobre a economia da China e considera que o país tem condições de crescer mais do que a maioria das economias desenvolvidas no futuro próximo.

Sumário

A política externa brasileira diante os desafios de nosso tempo	3
<i>Rogério Naques Faleiros</i>	
Os desafios da política externa do novo governo Lula	5
<i>André Luiz Reis da Silva</i>	
Política externa do governo Lula	7
<i>Júlio Miragaya</i>	
A política externa de Lula 3: continuidades entre mudanças radicais	9
<i>Bernardo Kocher</i>	
Política externa no governo Lula: desafios e oportunidades da aproximação com a economia chinesa	11
<i>Paulo Van Noije</i>	
Política externa brasileira: reconstituir para ir além	14
<i>José Rubens Damas Garlipp</i>	
Política de paz em tempos de guerra?	16
<i>Leonardo Leite</i>	
Desafios para a política industrial e a força das águas	18
<i>José Eduardo Roselino e Antônio Carlos Diegue</i>	
Desafios de uma economia mundial em crise	21
<i>Flávio Miranda</i>	
China tem muito espaço para continuar a crescer	23
<i>Luís Antonio Paulino</i>	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioaovivo.html e www.programafaixalivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Sidney Pascounto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: Marcelo Pereira Fernandes. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023-2025): Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascounto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025): Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2022-2024): José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira, Antonio José Alves Junior.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

A política externa brasileira diante os desafios de nosso tempo

Rogério Naques Faleiros*

■ O mundo contemporâneo se caracteriza por uma conjuntura difícil, de refregas intermináveis marcadas por várias temporalidades, nas quais problemáticas do passado, do presente e do futuro alimentam conflitos mundiais de difícil resolução. A guerra na Ucrânia e a questão energética europeia, o massacre na faixa de Gaza e a carnificina no Sudão são alguns dos eventos que reúnem potencial para o envolvimento de outros atores no “globalizado teatro de operações”, indicando uma conjuntura dramática. Por detrás das coxias residem elementos explicativos de alta complexidade, como a crise mundial que se arrasta há quase uma década e correlato processo de instabilidade e/ou transição hegemônica, no qual os tensionamentos mundiais vão se tornando inconciliáveis e incontornáveis, deixando prostrados os esforços da diplomacia e dos organismos multilaterais em face do esgotamento dos consensos. Trata-se verdadeiramente de uma nova “Era dos Extremos”, parafraseando o historiador britânico Eric Hobsbawn.

Assim, neste palco, é crescente a polarização mundial entre Estados Unidos e China, sobretudo a partir das crescentes ofensivas norte-americanas na subjogação da Otan e nas questões do Oriente Médio. Ademais, este país mantém bases ativas em diversas regiões circunvizinhas ao território chinês, do Afeganistão à Coreia do Sul, num verdadeiro cordão militar preventivo. A disputa também se manifesta no campo tecnológico e comercial; como exemplo, veja-se o caso da chinesa Huawei Technologies e da SMIC (*Semiconductor Manufacturing International Corp*), que desenvolveram o novo chip Kirin 9000s, algo bastante noticiado pela imprensa internacional, e a contraofensiva americana no sentido de desacreditar esta inovação tecnológica sob a acusação de que os chineses teriam contornado as sanções internacionais existentes nas cadeias de semicondutores. Ade-

mais, num reavivamento do macartismo, os americanos inflamaram narrativas de que a empresa teria se aliado a Cuba em ações de espionagem (!?), indicando que a disputa tecnológica e a militar andam sempre parselhas. Em relação ao campo comercial e financeiro, há tempos os chineses têm procurado alternativas ao dólar como “moeda-sistema”, tais como os Brics e sua recente ampliação, ou mesmo com o estabelecimento de transações bilaterais com parceiros estratégicos, visando à desdolarização (Gael LUFT & Anne KORIN).

A nova rota da seda (terrestre e marítima) está incluída neste objetivo, em que pesem as dificuldades geopolíticas e históricas para a sua real implementação envolvendo a Rússia, a Índia, o Azerbaijão e todo o centro da Eurásia. Há que se entender aqui que a “nova era do socialismo com características chinesas”, na definição de Xi Jinping, também vive os seus percalços, com taxas de crescimento, digamos, mais tímidas, em relação à média histórica da segunda metade do século XX e primeira década do século XXI. Existem problemas, e não por acaso a direção partidária tem assumido posições como a do discurso presidencial “O crescimento econômico deve ser real e sem exageros”, proferido em 2012, no qual enfatiza-se a aplicação de política financeira ativa e de política monetária prudente, sendo o crescimento eficiente, qualitativo e sustentável. Em seu “novo normal” (na expressão do Prof. Dic Lo) a economia chinesa apresenta grandes dificuldades em assimilar os jovens ao mercado de trabalho qualificado, o que traz efeitos adversos para além do espectro econômico, e certamente não é tarefa fácil administrar uma das maiores, senão a maior crise internacional desde o advento da industrialização, possuindo a maior população mundial do planeta num contexto de automação crescente dos processos produtivos: o desemprego entre jovens de 16 a 24 anos beira os 30%.

Por seu turno, a economia americana tem apresentado já há algum tempo taxas



de crescimento do PIB muito reduzidas, com desmobilização industrial crescente em setores tradicionais e correlato crescimento dos problemas sociais e soçobramento definitivo do outrora nomeado *American way of life*. Abaixo apresentamos um gráfico com as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto destes países entre 1982 e 2022:

Chegamos ao ponto de nosso argumento: a crise econômica exige ofensivas cada vez mais arrojadas no cenário internacional, tensionando-o ainda mais. Os americanos, tal como “uma roupa velha que já não serve mais”, emulam estratégias do passado via Otan e sanções internacionais aos seus rivais, convocando à baila seus aliados históricos e praticando a guerra; os chineses, por seu turno, têm apostado na dita “ascensão pacífica” e miram, via centralidade do gasto público, empresas estatais e planejamento de longo prazo, os avanços tecnológicos no âmbito da sustentabilidade e da viabilidade ambiental, haja vista o posicionamento de Pequim nas rodadas internacionais afeitas à questão, notadamente no Acordo de Paris, seara na qual tem estabelecido diámetral oposição aos norte-americanos.

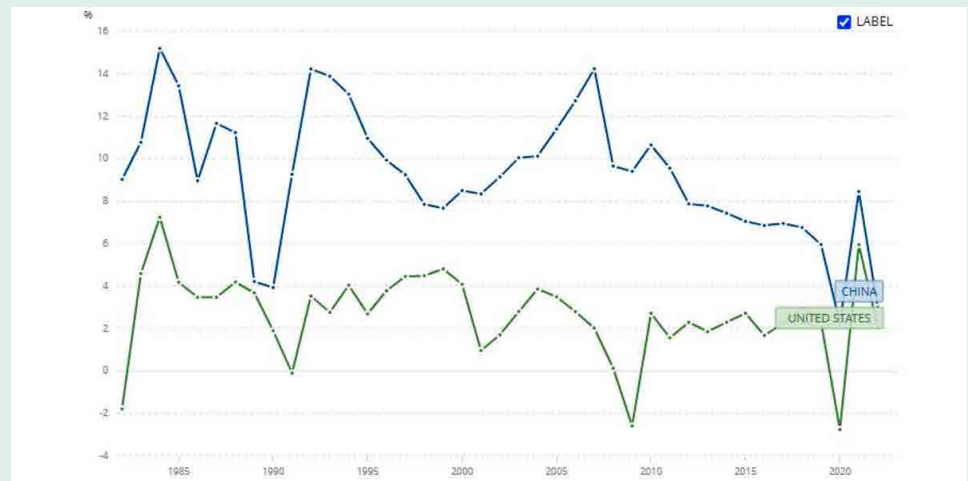
É neste difícil cenário que se movem a política e a economia brasileiras. Em termos de Relações Internacionais, o primeiro desafio é o de reconstruir as pontes bombardeadas pelo governo anterior, o que tem projetado o Presidente Lula na busca de protagonismo internacional, inclusive com sua participação dire-



ta em reuniões com os russos e ucranianos, bem como a apresentação de uma proposta de “pausa humanitária” na questão envolvendo Israel e Palestina na Faixa de Gaza (imediatamente rechaçada pelos Estados Unidos, por suposto). Tais esforços são importantes, visto que a política e o diálogo constituem os tradicionais caminhos da chancelaria tupiniquim, que, tal como um equilibrista de pratos, deverá performar entre variáveis antípodas. Na esteira desta reconstrução, aproximam-se os negócios. É significativo que a última visita oficial à China tenha redundado na assinatura de diversos memorandos de intenções atinentes a temas como a tecnologia aeroespacial (desenvolvimento conjunto do Cebers-6, satélite sino-brasileiro), à cooperação em tecnologias e segurança da informação e comunicação, aos semicondutores e internet das coisas, ao combate à fome, à aquisição de veículos elétricos pesados, à produção audiovisual conjunta, dentre outros. Já com os americanos, Lula discutiu a questão do trabalho decente, ao mesmo tempo em que procurou administrar junto ao mandatário americano Joe Biden questões espinhosas como as mudanças climáticas e a preservação ambiental.

Desde 2009 a China é o maior destino das exportações brasileiras, seguida pela União Europeia, pelos Estados Unidos e pe-

Figura 01 – Taxas de crescimento do PIB – China e Estados Unidos – 1982-2022



Fonte: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=CN-US&start=1982&view=chart>. Acesso em 06/11/2023.

la Argentina. Dos 27 estados da federação, 14 encontraram na China o principal destino de sua produção para o ano de 2022. Assim, é conveniente que o país retome a sua tradição de negociação em contextos de transição hegemônica, buscando, pelas fissuras do sistema econômico internacional, alguma possibilidade de superação de sua condição subdesenvolvida e dependente, agravada pelo contemporâneo e aberto processo de desindustrialização aqui verificado. Como exemplo, é nítido hoje o esforço de diversos países para atrair partes das cadeias globais de suprimentos de média e alta complexidade e periféricos atreladas à eletrificação automotiva, setor no qual os chineses têm progressivamente assumido o protagonismo. Considerando os anos recentes de constrangimento e criminalização do gasto público, o Brasil entra neste tipo de disputa com a grande desvantagem do atraso, pois sua infraestrutura de transportes, de qualificação da mão de obra (derivada da redução dos gastos com educação) e de dimensão de seu mercado interno não são tão atrativas quanto poderiam (e deveriam) ser. *Ceteris Paribus* caminharemos pelo umbral da instabilidade hegemônica como produtores de bens primários, e com espaços de negociação bem mais estreitos do que aqueles verificados no

passado. A pergunta é: o Brasil está apto a se aproveitar das oportunidades existentes no atual contexto? A ver.

Referências:

LO, Dic. *A economia política da nova normalidade*. Apud PRADO, Eleutério. *Há uma crise estrutural na China?* Publicado em 28/09/2023. Disponível em: <https://eleuterioprado.blog/2023/09/28/ha-uma-crise-estrutural-na-china/> Acesso em 06/11/2023.
LUFT, Gael e KORIN, Anne. *De-dollarization: The revolt Against the dólar and the raise of a new financial world order*. 2019.
HOBBSAWN, Eric. *A Era dos Extremos. O breve século XX 1914-1921*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
Xi, JINPING. *A Governança na China*. Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014.

* É professor associado IV do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e do Programa de Pós-graduação em Política Social. Exerceu o cargo de diretor do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas CCJE-Ufes (2013 e 2020) e de pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Ufes (2020 e 2023).



Os desafios da política externa do novo governo Lula

André Luiz Reis da Silva*

■ O lugar do Brasil no mundo está em permanente redefinição. Seja ele designado como potência emergente, seja como potência média ou regional, o tamanho do país não lhe permite desempenhar um papel menor, que não passe de simples carona das grandes potências ou que permaneça acomodado. Ao mesmo tempo, exige constante avaliação de suas capacidades e limitações conjunturais e estruturais, em busca de uma leitura adequada de seus interesses e condições de atuação no sistema internacional.

Mais de uma década após o término do segundo mandato de Lula, encerrado em dezembro de 2010, a política externa brasileira se alterou drasticamente. Em 2010, o Brasil alcançava prestígio internacional, com atuação assertiva em diversas arenas globais. Posteriormente, os efeitos das crises internas, política e econômica, e as transformações na ordem mundial atingiram as bases do modelo de inserção internacional do país, fragilizando-o e mostrando suas limitações.

O processo de destituição da presidente Dilma Rousseff marcou a ascensão de um novo bloco de poder, que foi consolidado na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. A política externa do novo presidente rompeu a tradição diplomática brasileira e imprimiu, sob viés conservador, uma intensa desarticulação de projetos em andamento. Como resultados, ocorreram a desestruturação da Unasul, afastamento de parceiros tradicionais, enfraquecimento da cooperação Sul-Sul e perda de posição do Brasil como parceiro confiável. No cenário das negociações do meio ambiente, a proeminência e a capacidade de articulação do país desapareceram, como ficou evidente nas últimas Cúpulas do Clima. Na primeira década do século XXI, o país havia fortalecido seus ativos diplomáticos nas várias esferas, mas estes foram lentamente consumidos.

Em 2022, eleito no segundo turno com mais de 60 milhões de votos, Luiz Inácio Lula da Silva retornou à presidência para um novo mandato – o terceiro –, com enormes desafios nacionais e internacionais pela frente. Internamente, precisará conter o aumento da miséria e da fome, pacificar o país depois de anos de instabilidades políticas, fortalecer as instituições nacionais e democráticas e, ao mesmo tempo, recuperar a capacidade de crescimento e desenvolvimento econômico. Externamente, o desafio consiste em reposicionar o Brasil no mundo. Até o momento, nos primeiros meses do governo Lula, a frase-síntese tem sido: “O Brasil voltou ao cenário internacional”. Obviamente, ela reflete um anseio de recuperação da imagem positiva e da projeção internacional do país.

De fato, pelo seu tamanho, responsabilidades e interesses, o Brasil não pode atuar com uma política externa retraída. Por outro lado, é importante realizar uma leitura adequada das reais capacidades brasileiras (tanto em termos militares como políticos e econômicos), pois o jogo das relações internacionais é complexo e decisões equivocadas podem trazer graves consequências. Por outro lado, o retorno de um presidente ao poder em um novo contexto implica mudanças na política externa. Assim, é nítido que o governo Lula rompe com a política externa do governo Bolsonaro. Mas qual é a comparação possível com seu governo anterior?

A nova matriz de política externa

A proposta de política externa do governo Lula opera sobre uma matriz semelhante à de inserção internacional dos seus primeiros dois mandatos, que tinha como base aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais e a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Também ocorreu a formação dos grupos de coali-



ção de geometria variável, como Ibas, G20 na OMC, Brics. As novas coalizões significaram a ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto (obstrução coletiva) aos regimes desenhados pelos países mais poderosos, mas também pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses.

De fato, em linhas gerais, as diretrizes de política externa da política externa do governo Lula se assemelham ao primeiro mandato, iniciado em 2003. Entretanto, mudanças contextuais e o aprendizado da última década exigem adaptações na matriz de política externa. Estes primeiros meses de governo permitem avaliar que as prioridades da política externa são a retomada da credibilidade, a recuperação da agenda ambiental, o fortalecimento dos Brics, a cooperação regional, a cooperação Sul-Sul e o reforço do multilateralismo.

O governo Lula vem buscando abrir canais de diálogo e retomar cooperação com diferentes países e regiões. Até agora, o presidente Lula visitou Argentina e Uruguai (janeiro), Estados Unidos (fevereiro), China, Emirados Árabes Unidos, Portugal e Espanha (abril), Inglaterra e Japão (maio), Itália, Vaticano e França (junho), Argentina (julho/Cúpula Mercosul), Colômbia (julho), Bélgica (julho, para Cúpula da Celac), Cabo Verde (julho), Paraguai (agosto), África do Sul, Angola e São Tomé e Príncipe (agosto), Índia, Cuba e EUA-ONU (setembro) e recebeu vários chefes de Estado e Governo.

As viagens para Argentina, Estados Unidos e China representam alguns pilares da inserção internacional do Brasil. Com a Argentina, a retomada da parceria bilateral, é importante para uma articulação e retomada da integração regional. Com os EUA, o diálogo reviu temas amplos da ordem internacional, como democracia, questão climática e governança global. A viagem para a China representou um marco importante de recuperação da parceria bilateral. A importância crescente da China nas Relações Internacionais tem provocado questionamentos e debates sobre qual o papel do Brasil em uma nova ordem e vai exigir uma posição mais clara do país neste processo. Por ora, cumpre “desdramatizar” a relação com a China e pro-

curar uma via soberana, não dependente, de acordo com os interesses nacionais e que tenha respaldo regional. Da mesma forma, essa é a base para discutir novos acordos comerciais, como é o caso do Mercosul-União Europeia. Há mais de 20 anos em negociação, ainda restam algumas questões a serem discutidas, como os protocolos adicionais impostos pela União Europeia.

Na América do Sul, figura entre os objetivos a recuperação da Unasul, que havia sido esvaziada pelos governos liberais e de direita. A América do Sul constitui uma base importante para a projeção política e para o projeto de desenvolvimento brasileiro, do qual o Brasil não pode fugir de suas responsabilidades. Em abril, o Brasil anunciou seu retorno à Unasul e, no final de maio, recebeu os presidentes da América do Sul em Brasília.

Nesse primeiro ano de governo, a política externa brasileira vem lidando com dois conflitos internacionais de alto impacto político e com desdobramentos ainda imprevisíveis (Guerra da Ucrânia e Conflito Israel-Palestina). Na Guerra da Ucrânia, defendendo os princípios da paz e da solução negociada, a diplomacia brasileira está procurando encontrar um ponto de equidistância e um *timing* que permita se colocar como mediador das negociações para o encerramento do conflito. Diante do conflito Israel-Palestina, o Brasil buscou atuar, na presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU, para aprovar uma resolução que garantisse proteção humanitária sobre os civis. Nos dois casos, a diplomacia brasileira tem buscado posições de equilíbrio e diálogo, num respeito às nossas tradições diplomáticas. O que ocorre é que as tensões internacionais cresceram e o espaço para países como o Brasil atuarem se estreitou.

Desafios do novo contexto

Há um aprendizado importante na última década. Anteriormente, a estratégia da política externa brasileira estava baseada na crença do apoio da elite nacional brasileira, que estaria articulada em desenvolver um robusto núcleo industrial moderno e que colaboraria na sustentação de um pro-

jeto nacional. Entretanto, parte da elite empresarial, militar, política e agrária não compartilha interesse em uma política externa mais assertiva e ativa. A intoxicação ideológica, os interesses setoriais e as contradições de um empresariado dependente e de uma opinião pública neoliberal e conservadora servem como contrapeso ao projeto de política externa mais autônoma. O Governo Lula iniciou seu mandato com um congresso conservador e vem enfrentando dificuldades para formar maioria sustentável.

Da mesma forma, os dilemas de uma potência regional se colocam, mostrando seus limites e possibilidades. Do ponto de vista internacional, a ampliação da competição sistêmica na última década, com suas facetas geopolítica, militar e econômica, colocam pressão sobre as definições da política externa brasileira, que limitou suas capacidades relativas de poder. Assim, os constrangimentos domésticos e internacionais são importantes delimitadores do projeto de política externa colocado em curso pelo governo Lula. A temática ambiental, por exemplo, tem o potencial de ser um terreno fértil de disputas e contradições.

A diplomacia brasileira está ciente do papel que precisa reocupar no mundo, tem compreensão das graves mudanças que estão ocorrendo no sistema internacional, definiu corretamente a estratégia, mas está descobrindo que o cenário é muito mais difícil e os custos são bem maiores do que 20 anos atrás. É um país que perdeu capital diplomático, está mais fraco economicamente e vivencia uma conjuntura internacional mais difícil. De qualquer forma, a política externa é uma variável importante para desenvolvimento interno e projeção internacional. Apesar disso, o Brasil não escolheu nem foi destituído de suas responsabilidades internacionais, cabendo, portanto, retomar seus espaços internacionais, com prudência e assertividade. Estes desafios estarão presentes nos próximos anos.

** É doutor em Ciência Política (Ufrgs) e professor do curso de Relações Internacionais e dos Programas de Pós-graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-Ufrgs). E-mail: reisdasilva@hotmail.com.*

Política externa do governo Lula

Júlio Miragaya*

■ Após uma hibernação de quatro anos, quando o Brasil se tornou o que foi denominado “pária internacional”, o país retornou à arena mundial em 2023. É sabido que o Brasil goza de uma ampla tradição e reconhecimento em se tratando de relações externas, mas aqui abordaremos a questão, não a partir de uma abstrata visão diplomática, mas com base numa abordagem econômica, compreendendo as assimétricas relações entre os países sob o sistema capitalista.

Há milhares de anos, desde que os primeiros Estados foram constituídos, eles passaram a ter relações entre si, e tais relações compreendiam relações amistosas, mas também conflituosas. A rigor, tais relações são ainda mais antigas, remontando ao início do período neolítico, há mais de 10 mil anos, quando tribos começaram a produzir excedentes a partir da adoção da agricultura e do pastoreio, e tais excedentes geravam interesse no intercâmbio entre as tribos, mas também a cobiça, que levava ao saque e ao butim.

Marx afirmou que a história das sociedades sempre foi a história das lutas de classes, e isso perpassa as relações entre os Estados. Na célebre Batalha de Kadesh, no século XIII a.C., a maior até então, o Império Egípcio e o Império Hitita disputavam as rotas comerciais que atravessavam os atuais territórios da Palestina e da Síria. A disputa entre Cartago e Roma pelo controle da produção de cereais da Sicília e das rotas comerciais do Mediterrâneo levaram às Guerras Púnicas nos séculos III e II a.C. O controle da Rota da Seda, que conectava a China à Pérsia e ao Mediterrâneo oriental, gerou disputas pelo controle da Ásia Central por mais de dez séculos, assim como foram sangrentas as disputas nos séculos XIV

a XVI entre estados árabes, o Império Otomano, as repúblicas italianas e Portugal/Espanha pelo controle das rotas das especiarias das Índias. E entre os séculos XVI e XVIII, a disputa pelo ouro e a prata do Novo Mundo e o tráfico de escravizados da África geraram violentos conflitos entre os emergentes Estados europeus, no que foi a base da acumulação primitiva de capitais que propiciou o surgimento do sistema capitalista no noroeste da Europa.

Já na década de 1850, ao analisarem o funcionamento do sistema capitalista, Marx e Engels chamaram a atenção para o papel do sistema colonialista no processo de consolidação da supremacia britânica, dedicando especial atenção aos casos da Índia, em que a Grã-Bretanha destruiu a próspera indústria têxtil local, e da Irlanda. Passadas algumas décadas, os imperialismos britânico e francês assistiram a ascensão dos imperialismos alemão, norte-americano e japonês, período que marca o fim da economia de livre concorrência e a centralização do capital (e da produção) em oligopólios, trustes e cartéis.

Os choques entre os imperialismos resultaram na eclosão da 1ª Guerra Mundial, momento em que Lênin escreveu “Imperialismo, estágio superior do capitalismo”. Seus instrumentos eram, e ainda são, a pressão, chantagem, intimidação, ameaça e, principalmente, a guerra. Após a derrocada dos imperialismos britânico, francês e alemão no período 1918-45, o pós-guerra trouxe a ampla supremacia norte-americana, logo desafiada pela União Soviética na Guerra Fria. Depois, com a dissolução da URSS, retornamos à ampla hegemonia dos EUA, novamente desafiada, agora pela China, especialmente a partir de 2013 com Xi Jinping.

É neste contexto que se deve analisar a inserção econômica e política do Brasil no



mundo, que se deu, sempre, na condição de país periférico – no século XIX fortemente subordinado à Grã-Bretanha; a partir da década de 1930, aos EUA; e, mais recentemente, dependente do mercado e capitais chineses – como fornecedor de *commodities* agrícolas e minerais e receptor de capitais, produtivos e especulativos. É nesta dimensão que se deve analisar a política externa do Governo Lula.

O Brasil deve fechar 2023 com exportações de US\$ 340 bilhões e importações de US\$ 245 bilhões e saldo de US\$ 95 bi. Cerca de 40% das exportações são *commodities* agrícolas, concentradas em dez produtos (soja e milho, carnes bovina, suína e de frango, açúcar, café, algodão, suco de laranja e celulose), e, com exceção da carne suína, o Brasil aparece como principal exportador mundial de todos. Outros 20% são *commodities* minerais, com destaque para petróleo cru, minério de ferro e ouro. Já a participação de produtos industrializados na pauta exportadora retroagiu ao patamar de início da década de 1980, quase meio século atrás.

O elevado saldo na balança comercial é crucial para um relativo equilíbrio no balanço de pagamentos, considerando que o Brasil, como toda economia periférica, é altamente deficitário na balança de serviços e renda. O Brasil é um dos principais receptores de Investimentos Diretos Externos (IDE), oriundos principalmente dos EUA e da União Europeia, mas nos últimos anos, tam-



bém da China, mas boa parte dos bilhões de dólares que entram na forma de IDE saem na forma de remessa de lucros e dividendos. Quanto ao financiamento externo, o Brasil já foi mais dependente, particularmente nas décadas de 1970 e 1980, mas nas últimas décadas tal dependência caiu substantivamente. O mesmo não se pode dizer dos capitais especulativos, que continuam tendo no Brasil um de seus paraísos.

Esse conjunto de questões deixa claro que relações externas não envolvem somente o Itamaraty, mas também e principalmente o Ministério da Fazenda, cujas medidas e políticas econômicas tem forte vinculação com o mercado global, assim como o Congresso Nacional, por onde passa a aprovação de toda a legislação econômica, legislação não somente favorável aos capitalistas locais, mas amplamente generosa com os capitais externos.

Sob os governos de Lula e Dilma, a inserção do Brasil no mercado mundial envolveu e envolve trajetórias contraditórias. De um lado, um certo movimento autônomo de fortalecimento do Mercosul/Unasul (em oposição à Alca) e a aposta na formação e consolidação do Brics, em oposição aos in-

teresses dos EUA e da UE. De outro, movimentos de subordinação ao imperialismo, como, por exemplo, o objetivo de filiação à OCDE e o apoio à intervenção dos EUA no Haiti, colocando o Exército brasileiro (sob a batuta dos generais bolsonaristas Augusto Heleno, Santos Cruz e Luiz Eduardo Ramos) no comando da Minustah no Haiti em 2004, sob o falso argumento de pacificar o país caribenho.

Após o período de pária internacional com Bolsonaro, o presidente Lula vem reinserindo o Brasil no mapa das relações internacionais. Deve-se salientar a longa tradição do país na arena diplomática, desde a gestão no MRE de José Maria Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, entre 1902 e 1912, mantida com Oswaldo Aranha (que presidiu a 1ª sessão da Assembleia Geral de fundação da ONU em 1947); com Santiago Dantas (em 1963/64 inaugurou a chamada política externa independente, ao restabelecer relações com a URSS e defender a soberania de Cuba), e até mesmo com Antônio Azeredo da Silveira, um dos chanceleres da ditadura militar (firmou o Acordo Nuclear com a Alemanha e tornou o Brasil um dos primeiros países a reconhecer o governo do

MPLA em Angola, ambos em desacordo com os EUA).

Buscando “honrar” esta tradição, o Brasil se apresentou como mediador no conflito Rússia versus Ucrânia e, na condição de presidente provisório do Conselho de Segurança da ONU, buscou mediar o conflito entre Israel e Palestina. Aliás, desde seu primeiro mandato, Lula tem pleiteado a ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (hoje integrado pelas potências vencedoras da 2ª Guerra: EUA, Rússia, China, Grã-Bretanha e França), contemplando países emergentes (Brasil, Índia e África do Sul), e as potências vencidas em 1945 (Japão e Alemanha).

A bem da verdade, trata-se de um pleito antidemocrático, pois seria estender o privilégio de cinco para nove ou dez países. Mais coerente seria defender o fim do direito de veto dos cinco, até porque ele tem se mostrado anacrônico para a resolução dos conflitos internacionais, como revelaram as recentes votações no Conselho de Segurança sobre o conflito Israel e Palestina. Ademais, é algo fantasioso, pois os cinco países que são membros permanentes não abrirão mão de poder, aceitando novos “sócios”, e também porque há os vetos específicos: a China não aceita o Japão e tampouco a Índia (a menos que também entre o Paquistão); Rússia, Grã-Bretanha e França, por razões distintas, não aceitam a Alemanha; por que a África do Sul e não a Nigéria ou Egito? Por que o Brasil e não o México? Mas talvez Lula creia que possa convencê-los tomando uma gelada no botequim da ONU.

** É economista pela UFRJ/FCPERJ-UCM, mestre em planejamento e gestão territorial e doutor em desenvolvimento econômico sustentável, ambos pela UnB. Foi presidente da Codeplan, atual Instituto de Pesquisa e Estatística do DF, e diretor técnico do Sebrae/DF. Foi presidente do Corecon/DF (1999) e do Cofecon (2016/17). Atualmente é assessor econômico na Liderança do PT no Senado Federal.*



A política externa de Lula 3: continuidades entre mudanças radicais

Bernardo Kocher*

■ A política externa brasileira neste primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva está visivelmente marcada pela continuidade de suas linhas mais tradicionais; o contexto internacional, no entanto, esteve neste período comprometido com uma sucessão de crises, o que tornou o ambiente internacional cada vez mais complexo, competitivo e belicoso. Isto exigirá da diplomacia econômica brasileira a criação de novos enfoques. E tal cenário conturbado ainda ocorre em meio ao forte crescimento (no Brasil e no mundo) de um tipo de direita que flerta abertamente com o fascismo e, no seu viés anti-classe operária, é também anti-industrialista.

Em primeiro lugar, numa análise de curta duração, a política externa brasileira retoma as orientações dos dois primeiros governos (2003-2010). Em segundo lugar, ela reproduz tradições caras à diplomacia brasileira e sua eterna busca por uma melhor posição no sistema internacional – periférica por excelência, o que coloca a economia brasileira numa clara dependência econômica dos países centrais. Na formulação e implementação, nossa diplomacia econômica busca formas de escape das limitações que a condição de não participante dos centros de poder estabelece para o capitalismo nacional, dificultando sobremaneira a atração de investimentos, capitais de risco e tecnologias na direção de um projeto industrial de difícil execução. Em virtude disso, é perene a posição brasileira de tentar burlar estas barreiras através de uma ação diplomática proativa tanto nos fóruns multilaterais quanto nas relações bilaterais, apresentando como capital político o tamanho do seu território e da sua economia, sua relevância continental, sua orientação para a convivência democrática na política inter-

nacional, sua posição central no Atlântico Sul, entre outros elementos.

Em terceiro lugar, numa perspectiva de longa duração, notamos que o protagonismo brasileiro vem se articulando desde a década de 1950, quando ocorre a Conferência de Bandung (1955), ficando completamente maduro na elaboração e execução da Política Externa Independente (1961-1964). Esta orientação de busca da “autonomia em meio à dependência” tem sido denotada por vasta literatura sobre o tema – a partir do trabalho seminal de Gerson Moura (*Autonomia na Dependência. A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980) –, sendo replicada até mesmo durante o governo militar, exceto nos dois primeiros Ministros das Relações Exteriores no pós-1964.

Quando da eclosão da crise econômica mundial na década de 1970, a efetividade desta orientação de política externa colapsou, não por opção dos decisores internos. A crise da dívida externa, o choque dos juros, o ressurgimento do conservadorismo em matéria econômica e as guerras Irã x Iraque e do Afeganistão acabaram por impactar o projeto econômico dos países não desenvolvidos (ou do “Terceiro Mundo”, como eram conhecidos os que hoje são denominados de “Sul Global”), praticamente cancelando a força política dos que, como o Brasil, buscavam àquela altura manter a indústria como eixo central da sua economia. Este tortuoso processo de crise/reestruturação econômica, política, industrial e institucional amplamente vitorioso na década de 1980 – conhecido como “globalização” –, derrotou o que ficou conhecido na década de 1970 como a “Nova Ordem Econômica Internacional”.

Somente a partir da década de 1990 surgem novos parâmetros de funcionamento da economia internacional que propiciaram, a partir da predisposição do primeiro mandatário, a promoção da retomada do projeto de-





envolvimentista. Mal a globalização havia sido consolidada como proposta de paradigma analítico e de orientação da gestão macroeconômica, seus primeiros sinais de crise irreversível apareceram, notadamente com as crises asiática (1997), russa (1998) e brasileira (1999), o que estancou a continuidade da utopia de uma globalização conduzida pelo mercado. As promessas de um ambiente onde a “governabilidade” (irmã siamesa da globalização) que se pensava possível estar submetida à lógica das redes transnacionais (de comércio, de fluxo de capitais, de informações etc.) e sem a ingerência do Estado Nacional deixou de ser enfática, tornando-se quase invisível nos debates sobre os destinos da economia mundial. Apesar disso, seus resultados mais gerais foram mantidos após a eclosão das crises globais de fins dos anos noventa e, vez por outra, são reencetados.

Lula, em seu primeiro mandato, ainda que não possuindo um quadro analítico definido, articulou o processo de reindustrialização (mesmo que ainda dependente dos controles estritos dos fluxos de capitais deixados pela “globalização financeira”), chamado entre nós de “neodesenvolvimentismo”. Mas tal processo não resistiu às pressões oriundas da valorização financeira do capital (derivada dos superlucros produtivos criados na própria recuperação industrial) e as contradições políticas e sociais internas. Tentando reduzir a taxa de juros, em fevereiro de 2012, o governo da presidenta Dilma Rousseff esbarrou numa muralha de interesses, que mais tarde articularam o golpe de Estado em estilo “parlamentar”. Entremeadada com a insatisfação popular, catalisada por inovadores movimentos

sociais de direita, tal muralha levou o neodesenvolvimentismo a tombar abruptamente.

Os seis anos que se seguiram ao golpe parlamentar trouxeram à tona o paroxismo de uma forma de enriquecimento, o parasitismo social. Calçado em superlucros criados pela extensão do mercado consumidor interno, pelas imensas reservas acumuladas nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores tanto quanto pela pujança da economia agrícola de exportação (o agronegócio), a economia brasileira entrou em marcha acelerada na auferição de lucros exorbitantes em títulos da dívida pública mobiliária federal. Estes ofereceram altíssimas recompensas sob a forma de juros, deságios, entre outros mecanismos, muito superiores à necessidade de combate à inflação ou da elaboração de uma política monetária ativa. Adicionam-se neste quadro os graves prejuízos do agudo escapismo tributário derivado desta forma de lucro. Ficou estabelecido, quase explicitamente, um contrato perene firmado entre as contas públicas primárias e o déficit financeiro, já que a dívida pública estava presa em uma bola de ferro forjada com taxas de lucro não produzidas pelo capital produtivo e na liberdade primitiva da sabotagem tributária pelos ganhadores destes superlucros.

Sendo assim, chegamos ao Lula 3, que retoma o único caminho de política econômica disponível para a correlação de forças que venceu cinco eleições nos últimos vinte anos: o reformismo em matéria econômico-social e a conciliação entre as classes sociais. Agora numa posição ainda mais desvantajosa do que no período anterior à primeira chegada ao poder, encontraremos

um cenário internacional bem mais complexo, com o aprofundamento da crise de hegemonia norte-americana e a ascensão global da economia chinesa. No presente, não se trata mais de reparar os danos causados pela globalização e sua orientação neoliberal, como no primeiro mandato. Defrontamo-nos agora com uma desindustrialização.

O diferencial no presente mandato está na consolidação de um eficiente exportador de produtos industriais, a China. De agora em diante, qualquer política de reindustrialização do Brasil deverá contar, além dos percalços da macroeconomia interna, o papel do gigante asiático.

A política externa brasileira, no interior do atual contexto do terceiro mandato do presidente Lula, possui uma vantagem e uma desvantagem em relação aos dois primeiros mandatos. A primeira é a experiência acumulada em décadas de gestão da diplomacia econômica na direção de uma política de trocas comerciais orientada para as negociações e o multilateralismo. Isto indica a predisposição para se modelar às linhas de força da economia mundial, sem optar por uma adesão a um ou outro sistema, caracterizando algo como uma barganha em perene movimento. A desvantagem brasileira é produzida tanto pelos diversos “ciclos” de desindustrialização das décadas anteriores quanto pela disputa acirrada entre EUA (potência hegemônica em crise) e a China e a sua industrialização vertiginosa.

Alguma decisão política terá que ser tomada pelas forças economicamente dominantes do país para estabelecer a convivência entre a economia brasileira e os dois próceres do sistema internacional. Em ambos os casos, teremos que considerar que eles pressionam a economia brasileira para um mesmo impasse: a reprimarização das exportações, deixando de lado o caminho “difícil” da construção de um parque industrial. Ambos polos de dominação da economia mundial – o norte-americano e sua orientação bélica e financeira e o chinês e sua industrialização proativa – colocam a diplomacia econômica brasileira na busca de um caminho que sabemos sem volta: reindustrializar-se ou não alcançar tal intento.

** É professor de História Contemporânea na UFF.*

Política externa no governo Lula: desafios e oportunidades da aproximação com a economia chinesa

Paulo Van Noije*

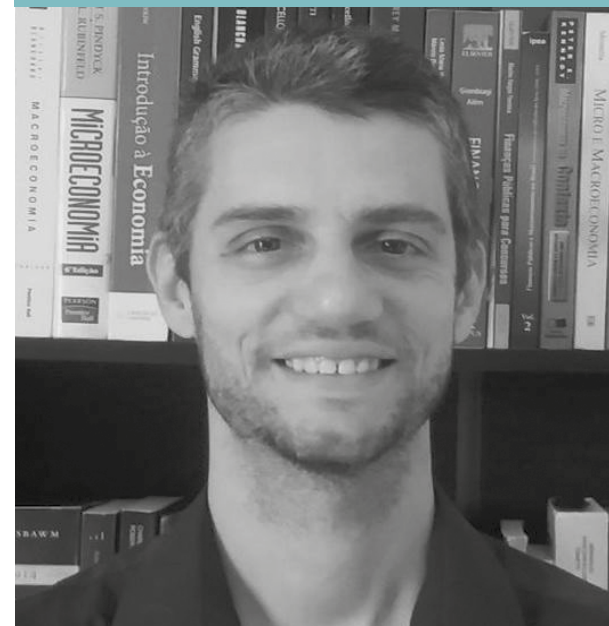
■ O governo vigente no Brasil entre 2019 e 2022 adotou uma política externa unilateral, praticamente de vassalagem em relação aos Estados Unidos. Os episódios de falas pueris em relação às autoridades chinesas e de outros chefes de Estado são notórios e serão lembrados por futuros historiadores, certamente com alguma incredulidade. O atual artigo busca analisar a mudança na política externa no governo Lula – que é um processo de reconstrução e de afastamento da posição subalterna aos Estados Unidos e de maior aproximação aos países do Sul do planeta – com foco nos impactos econômicos dessa política sobre aspectos como fluxo comercial, potencial de atração de investimentos estrangeiros e a capacidade de obtenção de financiamentos internacionais para projetos no Brasil. Tais aspectos serão analisados à luz dos desafios e oportunidades da aproximação com a economia chinesa.

Para realizar tal tarefa, serão apresentados alguns pontos que permitem formar um quadro da situação atual. A partir disso, serão analisados alguns aspectos que redundam da aproximação com a economia chinesa, sendo alguns positivos e outros negativos. Dessa maneira, algumas possíveis estratégias podem ser elencadas para a economia nacional.

Um primeiro ponto a se destacar é que o posicionamento unilateral na política externa, privilegiando uma das potências, é sabidamente uma estratégia muito arriscada

e geralmente com resultados ruins a longo prazo, pois qualquer relação de dependência tende a gerar algum tipo de exploração pelo lado mais forte. Dessa maneira, o Brasil, na condição de país periférico, ao adotar um posicionamento mais equidistante em relação aos polos hegemônicos, tende a ser mais bem-sucedido, tal qual a política externa utilizada por Getúlio Vargas, que conseguiu obter, por exemplo, alguns investimentos importantes para a economia doméstica.

Um segundo ponto é fazer um diagnóstico do Brasil em relação ao seu comércio internacional e nas relações de financiamento externo. Trata-se de um país majoritariamente exportador de bens de menor valor agregado e importador de bens com maior valor agregado, caracterizando uma relação do tipo centro-periferia no seu comércio internacional. Além disso, é um país estruturalmente deficitário em rendas (desde 1947, quando os dados dos fluxos de rendas do balanço de pagamentos são disponibilizados pelo Banco Central, em todos os anos o país foi deficitário nesta conta), geralmente dependente do financiamento estrangeiro para saldar esse déficit e/ou para evitar uma desvalorização cambial abrupta, dado que o saldo da balança comercial na maior parte dos anos não é suficiente para suprir o déficit em rendas. Em suma, o Brasil é um país periférico, tanto do ponto de vista da sua pauta exportadora e importadora, quanto em relação à dependência dos financiamentos estrangeiros (sem entrar em outros



temas, como a dependência tecnológica).

Em terceiro lugar, mesmo sem ser o tema principal do artigo, pode-se apontar o papel que o Brasil historicamente representou nas relações internacionais, com uma participação ativa nos organismos multilaterais, sendo os diplomatas brasileiros reconhecidos pela sua excelência e chamados para negociar nas questões mais importantes nos embates internacionais.

Em quarto lugar, importante fazer uma contextualização da conjuntura internacional. Destaca-se a disputa entre as duas grandes potências atuais, Estados Unidos e China. O primeiro país busca manter a sua hegemonia global, tanto militar quanto econômica e política, isto é, manter os privilégios de emitir a moeda que serve de padrão para as transações comerciais e financeiras no plano internacional, continuar impondo o padrão tecnológico utilizado no mundo e exercendo influência decisiva nas principais questões políticas globais. Contudo, nota-se claramente que a China é uma ameaça para esses objetivos, sendo que já é o país com o maior comércio internacional, vem crescendo aceleradamente nos financiamentos para outras economias e a sua capacidade de gerar tecnologia em alguns aspectos já supera a da economia americana.

Em quinto lugar e no bojo do item anterior, nota-se a eclosão de vários conflitos ao redor do mundo, tal qual, por exemplo, Ucrânia/Rússia, que de certa forma escancararam e acabam exigindo algum tipo de posicionamento em relação à qual das grandes potências cada país está mais alinhado. Isso, de certa forma, dificulta posicionamentos mais equidistantes, tornando a polarização China-EUA ainda mais acentuada. Tal situação lembra, em alguma medida e em menor grau, o cenário da Guerra Fria, em que era difícil se manter “neutro”.

Por fim, como último ponto, cabe desenvolver um pouco mais sobre o posicionamento da política externa brasileira. Em alguns momentos das últimas décadas, pode-se notar um aprofundamento da relação com os EUA, em um alinhamento ideológico mais liberal, mais notadamente nos governos de FHC, Temer e Bolsonaro, em um processo de

abertura comercial e maior liberalização financeira da economia, aderindo de forma mais incisiva aos princípios capitalistas de mercado. A despeito de alguns efeitos positivos dessa opção, como, por exemplo, a privatização de alguns setores que se desenvolveram bastante posteriormente e de uma maior concorrência com importados que arrefeceu em alguma medida a inflação, é notório que tal estratégia de desenvolvimento liberal não logrou taxas de crescimento minimamente satisfatórias, tampouco gerou resultados positivos na distribuição de renda, muito pelo contrário. Além disso, nessas situações de maior alinhamento aos EUA, o protagonismo do país nos organismos internacionais acabou se reduzindo, sobretudo com Bolsonaro.

Dessa maneira, a estratégia adotada por Lula em seus três mandatos, de buscar uma maior aproximação do bloco Sul, demarca uma estratégia mais desenvolvimentista, fazendo parcerias comerciais e financeiras com países de nível de desenvolvimento mais próximo, tentando assim exportar bens de cunho manufaturado e de maior valor agregado, sendo que outro objetivo é gerar uma rede de apoio nos financiamentos externos e no fornecimento mútuo de recursos nos momentos de crise econômica internacional, além de representar um bloco com interesses próximos nos fóruns decisórios globais. O que se percebe é que tal estratégia se alinha com uma postura historicamente mais internacionalista da nossa conduta externa, com um padrão autônomo, independente, diversificador e universalista, redundando em um maior protagonismo do país nos organismos internacionais.

Diante deste quadro complexo, cabe-nos analisar os desafios e as oportunidades da aproximação com a economia chinesa. Do ponto de vista comercial, um aspecto positivo é que o Brasil tem um grande superávit na balança comercial com a China, sendo que, de acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), tal saldo positivo chegou próximo dos US\$ 30 bilhões em 2022. Dessa maneira, isso representa uma grande fonte de geração de divisas e a oportunidade de gerar emprego e renda na economia doméstica por meio dessas exportações.

Contudo, como um desafio em relação ao comércio externo, pode-se considerar que a China vem se destacando cada vez mais pelas exportações de bens de maior conteúdo tecnológico, tornando-se um grande importador de matérias-primas. O gigante asiático já se tornou o principal parceiro comercial brasileiro, sendo responsável por ser o destino de mais de 20% das exportações do país, contudo, a pauta exportadora para a China é majoritariamente de *commodities*. Adicionalmente, vale mencionar que a China vem ocupando mercados de manufaturados que eram tradicionalmente ocupados pelo Brasil, como, por exemplo, a exportação de manufaturados para países latino-americanos. Dessa forma, o país acaba criando uma relação comercial do tipo centro-periferia, podendo gerar uma dinâmica econômica que tende a perpetuar a situação do Brasil como um país periférico.

Já em relação aos financiamentos externos, a China vem se tornando um dos maiores credores internacionais. Em 2014, a China tinha aproximadamente US\$ 4 trilhões de reservas internacionais e atualmente o país tem ao redor de US\$ 3 trilhões, refletindo uma política de diversificação dos ativos externos chineses, que redundou em volumes crescentes de investimentos diretos estrangeiros chineses e na ampliação de empréstimos e financiamentos para outras economias. Tal política é apoiada pelos enormes superávits comerciais, que redundam em expressivos superávits em transações correntes anuais que chegam ao patamar de algumas centenas de bilhões de dólares, permitindo ao país exportar capitais para outros países. Uma política que caracteriza esse movimento é a Nova Rota da Seda chinesa, com trilhões de dólares em contratos e um volume expressivo de empréstimos e financiamentos da China para outros países, sendo que um dos objetivos da estratégia é estimular o uso do renminbi nas transações internacionais, de forma que uma parte dessas operações é realizada na moeda chinesa.

Tal cenário tem o aspecto positivo de apresentar uma boa oportunidade para atração de investimentos estrangeiros e ampliar a capacidade de obtenção de financiamentos

tos internacionais para projetos no Brasil, ajudando o país a obter divisas para suprir seu déficit estrutural nas rendas enviadas. Dessa forma, os recursos chineses podem servir para ampliar os investimentos na economia doméstica, além de aliviar eventuais pressões no balanço de pagamentos, tanto pela entrada de moeda estrangeira, quanto porque os custos de empréstimos em renminbi tendem a ser menores – por não ser uma moeda central, taxas muito elevadas tenderiam a inibir tais empréstimos.

Contudo, os desafios desta estratégia de ampliação da integração financeira entre os países também são significativos: i) o Brasil pode incorrer na armadilha do endividamento, ao contrair muitos empréstimos com a economia chinesa, inclusive ampliando o seu déficit estrutural na conta de rendas; ii) pode sofrer de um descasamento cambial, se os empréstimos forem utilizados para obras de infraestrutura doméstica – característica da Rota da Seda – que não redundem em ampliação de exportações, gerando pressões no balanço de pagamentos pelas amortizações dos empréstimos; iii) no capitalismo periférico, as decisões relevantes são tomadas nos países centrais e boa parte dos frutos do progresso são transferidos para fora dos periféricos, isto é, com a ampliação da participação das empresas chinesas no país e com o fortalecimento do poder do credor que eles podem obter, uma hipótese que não pode ser descartada é a China assumir um papel de economia central, tomando decisões que vão afetar os rumos do Brasil, além de absorver boa parte dos excedentes gerados no país, tanto com os lucros obtidos, quanto com os pagamentos dos juros sobre os empréstimos.

Por fim, algumas considerações finais: i) a mudança na política externa brasileira, de deixar de ser subalterno aos EUA, é adequada e pragmática para o atual cenário mundial conturbado por guerras e a polarização EUA-China; ii) a aproximação com a economia chinesa pode ser interessante para o Brasil, sobretudo se o país conseguir ampliar o valor agregado nas suas exportações, se usar os investimentos chineses em setores de infraestrutura carentes (ferrovia, geração de energia, portos, etc...) e/ou pa-



ra adensar a sua cadeia produtiva, como em setores de equipamentos de comunicação e para a indústria energética; iii) existem riscos nesta aproximação, especialmente se o Brasil perpetuar sua condição de país periférico, enquanto a China assume a condição de economia central, exportando bens de maior valor agregado e inibindo as decisões internas e autônomas da economia nacional; iv) em termos de políticas de desenvolvimento, a China pode servir, em alguma medida, como um exemplo de planejamento estatal, favorecendo a eficácia dos centros internos que tomam decisões estratégicas, gerando planos para transformar as estruturas da economia nacional, superando gargalos de oferta e estimulando investimentos com elevado poder germinativo e que possam favorecer o desenvolvimento do Brasil, sobretudo levando em conta a necessidade de transição para uma economia mais sustentável em termos ambientais e sociais.

** É professor da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Unicamp e do Programa de Pós-graduação de Teoria Econômica do Instituto de Economia (IE) da Unicamp e membro dos grupos de pesquisa do Laboratório de Estudos do Setor Público (Lesp, FCA/Unicamp) e do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon, IE/Unicamp).*



Política externa brasileira: reconstituir para ir além

José Rubens Damas Garlipp*

■ Política pública complexa por natureza, é de se esperar que a política externa seja desenvolvida a partir de considerações relacionadas ao ambiente interno e externo e que a sua tarefa precípua resida em traduzir, objetiva e apropriadamente, necessidades internas em possibilidades externas. É de se esperar, ainda, que seja conduzida de modo a servir aos interesses nacionais e ser capaz de identificar os desafios e as oportunidades inerentes ao sistema internacional, de sorte a promover o desenvolvimento nacional e contribuir para o desenvolvimento internacional.

Nada disso foi observado durante o (des) governo Bolsonaro. Ao contrário, o Brasil foi submetido ao isolamento internacional e subordinado a interesses estrangeiros, especialmente na área econômica. Subversora dos princípios tradicionais da diplomacia brasileira – universalismo, regionalismo e pacifismo – e em aberta renúncia à soberania nacional, a política externa bolsonarista levou o Brasil ao status de “pária internacional”.

Para superar este nefasto legado, ao atual governo Lula tornou-se imperativo reconstituir a política externa brasileira. Certamente não é o caso de, simplesmente, reeditar a política externa de seus mandatos anteriores (2003-2010). Seria uma homenagem ao anacronismo, posto que, por óbvio, mudaram os contextos doméstico e internacional. Mas não me parece anacrônica a pretensão de retomar diretrizes da sua anterior política externa que a caracterizaram como política ativa e altiva: defesa da soberania nacional, integração regional, fortalecimento do Mercosul, Unasul, Celac e Brics+. Igualmente no que se refere aos esforços de cooperação, investimento e transferência de tecnologia para o desenvolvimento dos países pobres, cooperação Sul-Sul com a América Latina e Caribe e com a África. Tampou-

co parece anacrônico pretender a ampliação da participação do Brasil nos fóruns e organismos internacionais de modo a contribuir para a construção de uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo, o respeito à soberania das nações, a paz, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, e que reconheça e contemple as necessidades e os interesses dos países em desenvolvimento, com novas diretrizes para o comércio exterior, a integração comercial e as parcerias internacionais.

Retomar tais diretrizes, por certo, requer adequação à atual quadra histórica, marcada por mudanças tanto no contexto doméstico quanto no internacional. No doméstico, (a) por uma economia cuja base produtiva se encontra em processo de reprimarização e se desindustrializa, sob uma estagnação praticamente estrutural, e (b) por uma ainda mais acentuada desigualdade econômica e social e pelos efeitos, ainda presentes, dos ataques aos princípios e valores democráticos. O cenário internacional, por seu turno, encontra-se marcado (a) pela emergência de uma multipolaridade assimétrica; (b) conturbado por guerras e pela polarização EUA-China, com importantes implicações geoeconômicas e geopolíticas; além de (c) perspectiva de baixo crescimento em termos globais.

Diante dos quadros nacional e internacional, superar os desafios impõe ao atual governo enfrentar, de forma planejada e articulada, a pobreza, a fome, a miséria, as perdas salariais, o desemprego, a desproteção social, a injustiça racial e econômica, os investimentos, a reconstrução da infraestrutura, a defasagem tecnológica, os desafios energéticos, as mudanças climáticas e a perda de influência do País no cenário mundial e iniciar a transição para um novo eixo de desenvolvimento econômico e sustentável.

Tais desafios, no entanto, podem se traduzir em oportunidades, com a possibilidade de explorar novos caminhos diante da polarização EUA-China, por exemplo. O Brasil pode experimentar novos acordos comerciais, no-

vos modelos de desenvolvimento e reforçar a autonomia regional. Para tanto, é imperiosa a retomada da integração regional, em favor de uma atuação econômica conjunta, baseada na complementaridade produtiva. A propósito, no âmbito do Mercosul e Unasul, o Brasil apresentava, até recentemente, superávit comercial com exportação de manufaturados, em lugar de *commodities*.

Igualmente, com o Brics. Embora os países-membros apresentem diferentes pesos e importâncias em termos econômicos e geopolíticos, o cenário da guerra entre Rússia e Ucrânia pode trazer profundas alterações. Os três grandes *players* do Brics (China, Índia e Rússia) têm fortes incentivos para manter o grupo funcional e relevante enquanto via de cooperação. Ademais, a iniciativa da China ao criar o Brics+ explicita a intenção de contar com uma nova plataforma para a cooperação Sul-Sul e viabilizar a interlocução com outros grandes países em desenvolvimento para uma parceria mais ampla. Depois da incorporação dos seis novos sócios (Arábia Saudita, Irã, Argentina, Egito, Emirados Árabes e Etiópia) por ocasião da Cúpula em Joanesburgo, o grupo conta com mais de 40% da população mundial e cerca de 40% do PIB mundial, podendo vir a firmar uma importante presença na produção global de alimentos e na área energética, além de se beneficiar de acordos de pagamento em moedas nacionais e, mesmo, da criação de uma nova moeda de reserva, o que contribuiria para diminuir a vulnerabilidade dos membros aos humores e interesses dos países centrais.

Por certo, a urgência de uma transição produtiva para um modelo sustentável torna a questão ambiental cada vez mais um fator decisivo de posicionamento e inserção internacional dos países no cenário geopolítico. E, aqui, o Brasil pode se projetar internacionalmente, pois dispõe de biodiversidade, recursos florestais e hídricos, destacada capacidade de produção de alimentos e matriz energética limpa.

De acordo com o Relatório sobre Clima e Desenvolvimento para o Brasil – 2023, do Banco Mundial, o País pode se tornar uma potência global de energia limpa, expandir sua economia e combater as mudanças climáticas com investimentos relativamente modestos em agricultura, combate ao desmatamento, energia, cida-

des e sistemas de transporte. Para aproveitar ao máximo seu potencial, o Brasil precisaria de investimentos líquidos de 0,8% de seu PIB anual por ano até 2030. O Relatório ainda aponta que o Brasil possui soluções competitivas na transição energética devido à sua matriz renovável e diversificada, podendo ter significativa participação no crescente mercado global de bens e serviços mais verdes, pois que competitivo em vários produtos necessários para a substituição dos combustíveis fósseis, inclusive aqueles relacionados a turbinas eólicas e peças para motores e geradores elétricos. Isso significa que o Brasil pode adentrar nos mercados de produtos de energia solar, expandir sua presença para o segmento de hidrogênio verde e lucrar com seus grandes depósitos de minerais importantes para a proteção do clima. Em termos gerais, os custos econômicos totais das rotas resilientes e com emissões líquidas iguais a zero propostas no Relatório do Brasil equivalem a cerca de 0,5% do PIB, sem contabilizar os benefícios nacionais e globais dos impactos evitados das mudanças climáticas e os benefícios – econômicos e não econômicos – da preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos únicos oferecidos por florestas nativas.

Frente à disposição dos organismos internacionais em prover garantias para IDE, tais vantagens comparativas do Brasil nesta área permitem atrair recursos para o cumprimento das metas e compromissos globais acordados na COP. Com efeito, em relação aos investimentos verdes, a emissão de títulos soberanos sustentáveis pelo Tesouro Nacional no mercado externo, com captação estimada de cerca de 2 bilhões de dólares, sinaliza futuras captações no exterior.

Durante a recente conferência do G20, foi criada a Aliança Global para Biocombustíveis, iniciativa liderada pela Índia, Estados Unidos e Brasil, congregando dezenove países e doze organizações internacionais, com o objetivo de consolidar o processo de transição energética mundial a partir do aumento da produção e do consumo de combustíveis como o etanol. Sob a perspectiva brasileira, tal aliança simboliza o esforço do atual governo brasileiro de retomar uma política externa ativa e representa uma renovação da intenção estabelecida nos an-

teriores mandatos do presidente Lula de criar um mercado internacional de biocombustíveis. A “diplomacia do etanol”, agora renovada com o engajamento da Índia e dos Estados Unidos, apresenta um horizonte favorável aos interesses brasileiros.

Essas ações evidenciam que há efetiva possibilidade de um entrelaçamento entre a transição energética, o desenvolvimento nacional e a agenda ambiental. Com efeito, o atual governo Lula busca consolidar sua posição de líder ambiental mundial, conforme denotam, entre outras, a iniciativa de realizar a COP-30 no Brasil; a participação oficial brasileira no Fórum Econômico de Davos (2023), com vistas a atrair financiamentos e investimentos estrangeiros e recapitalizar o Fundo Amazônia; a reconstrução da Unasul, incorporando a dimensão ambiental; bem como a ampliação dessa agenda no Mercosul e na Celac, com a devida atenção dos países-membros aos ativos estratégicos (petróleo, lítio, nióbio e demais fontes de energia). Igualmente, firmar compromissos com outros países, inclusive EUA e China, para avançar na cooperação em energia solar, eólica e de hidrogênio verde; ampliar financiamentos de projetos ambientais para países pobres por meio do Novo Banco de Desenvolvimento do Brics; e renegociar o acordo comercial Mercosul-União Europeia em novos termos.

Uma política externa consequente, autônoma na definição de seus propósitos e objetivos estratégicos, deve estar integrada às outras políticas públicas visando a servir à soberania nacional, inclusão social e ao desenvolvimento econômico e sustentável, ao tempo em que precisa estar ciente dos conflitos e assimetrias inerentes a um mundo hierarquizado, se pretende alterar a distribuição do poder internacional. Nesse sentido, é da natureza de uma política externa ativa e ativa reconhecer divergências, mas também estabelecer parcerias e alianças visando à reinserção do Brasil no cenário internacional e a reconquista de sua posição como respeitado interlocutor na diplomacia mundial.

** É professor titular do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia – Ierj/UFU.*



Política de paz em tempos de guerra?

Leonardo Leite*

■ A empresa de tecnologia de maior valor da Europa, a ASML, sediada na Holanda, está bloqueada de exportar certas máquinas para a China desde 2019. São as impressoras de chips mais avançadas do ponto de vista da técnica produtiva, ferramentas de litografia para imprimir formas minúsculas no silício, um procedimento necessário para a fabricação em grande escala de chips. Esses chips, por sua vez, são incorporados em todos os tipos de produtos tecnológicos, tanto de uso familiar, quanto empresarial, desde os smartphones até automóveis, e tendem a ser cada vez mais necessários na medida em que a digitalização do cotidiano e da economia avançam. Em setembro de 2023, o governo holandês impôs unilateralmente novos controles sobre as exportações da ASML para a China, aumentando o leque de máquinas que a indústria chinesa de semicondutores fica proibida de importar. Com as restrições de setembro, que passam a ser implementadas em 2024, a ASML negociou com seus clientes chineses a venda e a antecipação de entrega de grandes lotes de máquinas.

O movimento geopolítico holandês, se apurando ao redor da liderança dos Estados Unidos, é um dentre vários que estão ocorrendo simultaneamente. Muitos governos estão abertamente se articulando internacionalmente em torno do bloco estadunidense ou do bloco chinês. O caso da ASML me parece o mais sintomático a respeito da natureza da crise internacional vigente, pois conecta as três dimensões do conflito: tecnológico, comercial e geopolítico. A alegação holandesa e estadunidense de defesa da segurança nacional foi atacada pela diplomacia chinesa, que disse que o bloqueio de exportações vai contra os princípios do livre comércio e as regras de comércio internacionais.

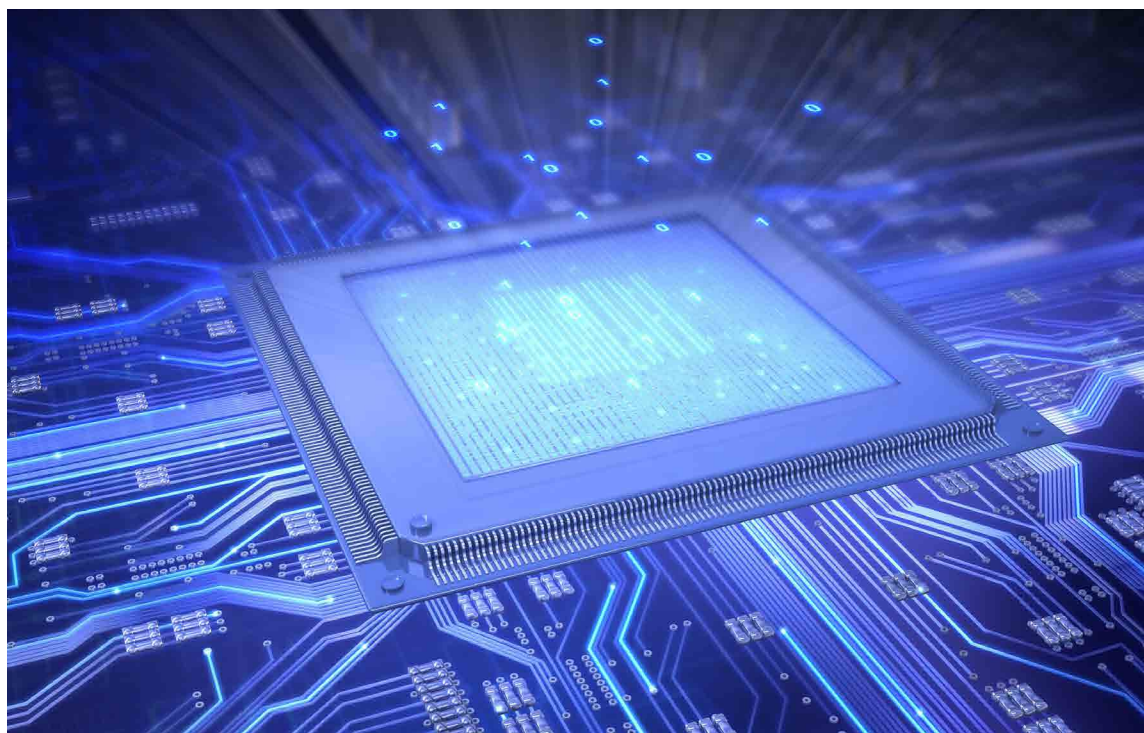
Existem algumas resultantes mais ou menos combinadas desse movimento. Primeiro, está claro, há alguns anos, que os Estados Unidos estão dispostos a construir barreiras para tentar travar o *upgrading* tecnológico chinês. Ao mesmo tempo, Joe Biden, em agosto de 2022, apoiado pelos dois partidos no Congresso, assinou a lei que ficou conhecida como *Chips and Science Act*, para enviar mais de 52 bilhões de dólares e outras vantagens tributárias para a indústria de semicondutores nos Estados Unidos. O que se mira com isso é que as companhias estadunidenses entrem novamente no núcleo da disputa tecnológica internacional. A segunda resultante, combinada a essa, é o reforço chinês da sua política industrial e de seu modelo de crescimento que, com a explosão da Guerra Comercial, torna-se mais autocentrado. A tendência é de uma concentração dos fluxos de investimento estrangeiro direto nos dois blocos em competição, um processo que a Secretária do Tesouro estadunidense, Janet Yellen, já chamou de *friend-shoring*. Em bom português, estão sendo formados dois blocos geopolíticos que passam a aglutinar, dentro de si, fluxos de investimentos produtivos que antes circulavam mundialmente.

O Fundo Monetário Internacional estima que essa fragmentação dos fluxos pode reduzir o crescimento econômico global para algo como 2% ao ano no longo prazo, reforçando o cenário prospectivo de baixo crescimento com elevada inflação. No cenário de crescente tensão geopolítica, as grandes corporações multinacionais agem para deixar suas cadeias globais de suprimentos mais resilientes movendo a produção para dentro dos próprios países ou para países coligados – os países amigos, como diz Yellen. Por mais que as evidências empíricas apontem para padrões divergentes nos fluxos de investimento estrangeiro direto, especialmente nos setores estratégicos, como semicondutores, o FMI observa que esses fluxos são

crecientemente mais direcionados para países alinhados geopoliticamente do que para países próximos geograficamente.

Essa nova geografia da acumulação de capital se torna possível, ainda que com custos, porque a base econômica dos processos produtivos se transformou rapidamente nos últimos anos com as novas tecnologias. Um executivo da Sony já disse que espera reduzir custos em 70% com a instalação de linhas de produção não tripuladas, ou seja, sem trabalhadores, na sua fábrica de televisores na Malásia. A chave do “sucesso”, segundo o representante da empresa em entrevista ao Financial Times, não é a automação, mas sim a digitalização para vincular produção com vendas. Além de dispensar trabalhadores, as novas tecnologias digitais reduzem o tempo de rotação do capital, aumentando taxas de lucro das empresas que saem na frente num cenário estrutural de baixa lucratividade.

Isso, no fundo, é o que está em jogo. Se estamos assistindo a um processo de revolução tecnológica – e não é fácil chegar nesse diagnóstico no meio do processo, por isso o cuidado é necessário –, tomar a dianteira é crucial. Na concorrência capitalista, as empresas que produzem em condições de produtividade do trabalho superiores tendem a ser premiadas com lucro extraordinário, acima da média. No meio de um processo de transformações de padrões produtivos, a dianteira é ainda mais premiada, pois é o período onde surgem mais rapidamente novas mercadorias, que atendem a necessidades que até então não existiam. O desenvolvimento da eletricidade ou da química industrial, por exemplo, no século XIX, permitiu a criação de novos produtos cujos valores de uso eram completamente novos naquela circunstância – do telégrafo elétrico aos fertilizantes agrícolas. Criam-se novas mercadorias, novas patentes, novas necessidades, novos campos para acumulação de capital. Também nova necessidade de exportações das novidades e de importações de matérias-primas. Novos padrões de comércio e investimento internacional podem surgir. Não é coincidência que as revoluções técnicas do século XIX, das quais eletricidade e química são bons exemplos, se articulam com inovações financeiras,



com novas articulações entre capitais e Estados, com conflitos geopolíticos e com a era do imperialismo clássico do final dos 1800 e começo dos 1900.

Hoje, especialistas dizem que é questão de tempo para que a tecnologia 5G permita a circulação segura de ônibus urbanos sem motoristas. Quanto mais desenvolvida for a infraestrutura digital de cada país, mais cedo suas empresas poderão testar e inventar novos produtos e serviços. Isso gera não apenas lucros extraordinários, mas também rendas de monopólio. Não é coincidência que estamos assistindo uma articulação empresarial-governamental de grandes proporções que lembra o que o economista russo Nikolai Bukharin chamava de trustes capitalistas nacionais. Contudo, com a formação de uma economia mundial fragmentada como não se via desde os anos 1930, os trustes capitalistas parecem ser, na verdade, transnacionais dentro das fronteiras dos dois blocos. O caso da ASML parece representativo desse processo.

A dinâmica mais ou menos oculta por trás desse movimento holandês (e estadunidense, mais claramente) é uma disputa pelos fluxos futuros de lucros e rendas gerados pelo novo padrão de concorrência intercapitalista do século XXI. Para termos uma noção do que

isso representa, um olhar retrospectivo pode ajudar. Jason Hickel e outros autores calcularam que países do Sul global transferiram gratuitamente recursos equivalentes a 242 trilhões de dólares (a preços de 2010) para os países do Norte entre 1990 e 2015, ou 24% do PIB destes países. Comparada com a chamada ajuda internacional, os autores estimam que cada dólar de doação humanitária que saiu dos países ricos foi recompensado com oitenta dólares de recursos apropriados via troca desigual. Em outras palavras, ocorre uma drenagem de recursos, uma transferência internacional de valores. Através de relações imperialistas, o trabalho e a natureza são espoliados na periferia global.

A lógica da integração internacional na sociedade capitalista é a lógica do imperialismo. A crise geopolítica contemporânea tem raízes na crise econômica e no modo pelo qual os trustes capitalistas buscam se posicionar diante das transformações produtivas vigentes. Das impressoras de microchips às fábricas sem trabalhadores, passando pelos ônibus autopilotados, a cena internacional vai abrigar conflitos até que se conforme uma nova liderança indiscutível.

** É professor na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense.*



José Eduardo Roselino



Antônio Carlos Diegues

Desafios para a política industrial e a força das águas

José Eduardo Roselino*
Antônio Carlos Diegues**

■ A agenda presidencial neste primeiro ano incompleto do terceiro mandato de Lula foi marcada pela visita a mais de duas dezenas de países e presença em diversos eventos multilaterais, reforçando a percepção de que a recuperação do prestígio e relevância do Brasil como ator global é um dos objetivos prioritários do governo.

Este movimento se sucede aos atípicos anos recentes, em que a política externa foi orientada por uma exótica combinação de motivações ideológicas, resultando em um alinhamento quase automático à agenda dos Estados Unidos, sobretudo quando ainda governados por Donald Trump, no distanciamento com relação aos demais representantes do Sul Global e até mesmo no afastamento de nossos próprios interesses nacionais.

No contexto do governo anterior, os prejuízos à representação brasileira no âmbito internacional só não foram maiores em razão da excepcional qualificação e sensatez que continuou a predominar entre os servidores de carreira do Itamaraty, resultando numa velada estratégia de contenção de danos.

A correção de rota em curso na política externa visa a recolocar o Brasil no lugar que conquistou historicamente graças a uma longa trajetória que remonta aos tempos do notável Barão de Rio Branco. Retorna-se à tradição diplomática pautada pelo respeito aos preceitos da autonomia, soberania e não intervenção, valores ancorados ao princípio da autodeterminação dos povos, e pela centralidade da preocupação com as condições para o desenvolvimento nacional.

Essa normalização da política externa brasileira se faz ainda mais imperiosa no atual contexto mundial, em que se colo-

ca em questão o amoldamento da institucionalidade internacional que se erigiu no contexto do pós-guerra. As deficiências nos mecanismos de governança global ficaram evidentes diante da incapacidade de resolução de conflitos interestatais que surgiram em meio a dramáticos eventos recentes, como a pandemia da Covid, a guerra da Ucrânia e, mais recentemente, o conflito no Oriente Médio.

O sistema internacional atravessa este momento de turbulências e crises sucessivas em sobreposição a um acirramento das tensões entre as principais economias do globo, em particular com a escalada das rivalidades entre Estados Unidos e China¹. Alguns analistas sugerem que estamos diante de uma reedição da Guerra Fria, mas os argumentos que sustentariam essa analogia são frágeis.

O quadro atual revela aspectos mais aderentes ao contexto do fim da *Pax Britannica*, em que o ambiente de complementaridade de interesses que se articulou em torno da hegemonia inglesa cedeu progressivamente lugar à intensificação de rivalidades na disputa por mercados e exacerbação de sentimentos nacionalistas.

Na primeira metade do século passado, as tensões acabaram por resultar na tragédia de duas guerras mundiais, separadas cronologicamente pela grande depressão dos anos 1930. Mais do que nunca, se faz necessária a esperança de que a humanidade seja capaz de enfrentar os desdobramentos das tensões contemporâneas com mais sabedoria. As posições defendidas pela política externa brasileira diante destes conflitos refletem nossa tradição de defesa de soluções diplomáticas negociadas.

O quadro externo exhibe, portanto, elevada complexidade e os determinantes dessas tensões são multifacetados, mas eles têm como elemento central o surgi-



mento da China como grande vencedora do movimento de globalização. A internacionalização produtiva havia avançado nas quatro décadas no esteio da liberalização comercial e financeira, impulsionada pelos objetivos das grandes corporações ocidentais por deslocalizar elos das suas cadeias produtivas.

A constituição das Redes Produtivas Globais comandadas pelas grandes empresas transnacionais definiu o paradigma produtivo vigente, promovendo o deslocamento de parte das cadeias de valor, sobretudo relativas às atividades manufatureiras². Este espraiamento dos elos produtivos das cadeias globais foi, em grande medida, capturado por economias do leste asiático e, em particular, pela China, que se aproveitou deste movimento para promover a modernização de sua estrutura produtiva em consonância com uma política industrial voltada à absorção de tecnologias e capacitações.

Em outros termos, o processo de globalização produtiva se deu, em grande medida, pela convergência dos interesses entre a grande corporação transnacional com a estratégia de desenvolvimento das economias asiáticas, em particular da China desde o início do processo de reforma e abertura de Deng Xiaoping. A capacidade dos chineses em articular esse movimento em benefício de um ambicioso projeto de desenvolvimento nacional por meio de uma política planejada e coordenada pelo Estado é um feito notável. Mas os tempos marcados por esta sinergia de interesses e objetivos parecem ter se esgotado.

É neste terreno movediço de tensões crescentes e incertezas que o Brasil busca (re)desenhar sua política externa para atender aos anseios por maior presença e representatividade, bem como pelo reforço do peso político dos pares que compõem o chamado Sul Global em defesa de um novo sistema de governança mundial.

Se as prioridades do governo para sua atuação internacional envolvem importantes dificuldades, no âmbito doméstico os objetivos não parecem menos desafiantes. Com base no correto diagnóstico de

que nossa já longa dificuldade em retomar um ciclo de desenvolvimento mais robusto e sustentado tem raízes estruturais, o governo anunciou uma agenda voltada à neoindustrialização do país.

A proposta promete a implementação de uma política industrial consistente com o ambicioso objetivo de retomar o vigor da indústria de transformação. O artigo assinado pelo presidente e vice-presidente da República no jornal *O Estado de São Paulo* em maio deste ano configura-se como um manifesto em defesa da política industrial, afirmando-se inclusive que “fazer política industrial não é questão de ‘sim ou não’, mas de ‘como’”. O texto faz referência explícita à recente experiência exitosa da China na sua estratégia de desenvolvimento como exemplo a ser seguido.

A posição revelada pelos governantes brasileiros em defesa da política industrial e a referência à China como exemplo de sucesso não se configuram como um caso isolado. Na verdade, são sintomáticas de um movimento generalizado de retomada da centralidade da política industrial no mundo nos últimos anos. Na perspectiva dos autores, a própria gestação da assim denominada “Indústria 4.0” se apresenta como manifestação dessas estratégias deliberadas de política industrial, uma vez que visam, por meio de iniciativas governamentais, a empurrar a fronteira tecnológica e alterar os determinantes da competitividade internacional³, sobretudo como forma de se contrapor à ascensão chinesa.

Percebe-se assim que a emergência chinesa aparece como fator decisivo tanto para o entendimento dos desafios colocados para o Brasil no âmbito das relações internacionais, quanto para a definição das prioridades anunciadas para os objetivos domésticos. Na verdade, não parece ser exagero afirmar que a emergência da China como potência se constitui no fenômeno mais importante a conformar a economia mundial nas últimas duas décadas.

Se a meteórica ascensão da China neste início de século causa espanto e surpresa para a maioria dos analistas ocidentais, sob uma perspectiva mais larga

de tempo histórico, e sobretudo pela ótica dos próprios chineses, representaria tão somente o retorno do “império do meio” à sua condição normal de grandeza.

Talvez seja precoce preannunciar o século corrente como marcado pelo protagonismo chinês, mas o entendimento de alguns aspectos dessa civilização que floresceu há cerca de cinco mil anos na planície central situada no vale rio Amarelo (Huáng Hé - 黄河) talvez nos ofereça alguns elementos nesse sentido. Fazendo uso de certa “licença poética” própria aos artigos de opinião, sugere-se aqui a existência de possíveis analogias entre as políticas estatais que viabilizaram a gênese da civilização chinesa e o sucesso de suas estratégias contemporâneas de política industrial.

O Rio Amarelo proporcionou recursos vitais para o estabelecimento e crescimento da civilização chinesa, sendo que nessa região surgiram as primeiras formas de governo, sistemas de escrita, agricultura e outras práticas culturais há aproximadamente cinco mil anos. No entanto, as mesmas caudalosas águas que proviam condições materiais para o desenvolvimento da vida social também causavam eventos dramáticos de destruição e morte. A violência das sucessivas inundações, que por diversas vezes alteraram radicalmente o próprio traçado de seu curso, fez com que este fosse conhecido também como “rio das lamentações”.

As primeiras tentativas de controle sobre a violência das águas no período de enchentes visavam à construção de barragens, que acabavam por ampliar os efeitos destrutivos quando rompiam. Acredita-se que foi o lendário imperador Yu, o grande (dà-Yǔ - 大禹), no 21º século a.C. aquele que primeiro trinfou na missão de domesticar essas águas. O mítico imperador teria arquitetado uma estratégia diferente e mobilizado um gigantesco contingente de trabalhadores para construir e alargar canais fluviais para direcionar as águas nos momentos de cheia do rio, guiando-as para a irrigação de campos distantes. Considera-se que essa vitória da ação estatal sobre as forças das águas te-

nha sido decisiva para a prosperidade da sociedade chinesa nos séculos e dinastias que se seguiram.

As grandes obras de engenharia hidráulica e práticas de controle de inundações foram aprimoradas ainda mais nos séculos subsequentes e tiveram continuidade pelas mãos de diversos imperadores durante as dinastias Shang (1600-1046 a.C.), Zhou (1046-256 a.C.), Han (206 a.C.-220 d.C.), Sui (581-618) e a Tang (618-907), culminando com a construção do Grande Canal⁴.

Pode não ser coincidência o fato de que a mesma civilização que se ergueu a partir de um longo esforço de iniciativas estatais para o controle da força das águas seja nos tempos presentes a referência maior para o desenho de políticas industriais bem-sucedidas. É possível extrair dessa história algumas reflexões para os desafios contemporâneos a serem enfrentados para a política industrial brasileira. A seguir apresentam-se três principais considerações a esse respeito: a primeira lição importante é a de que políticas capazes de promover transformações estruturais significativas são marcadas necessariamente por um comprometimento de longo prazo com os objetivos traçados. Disso resulta que projetos grandiosos exigem continuidade de esforços que suplanta o período de duração de um governo. Mas não significa que a estratégia deve ser rígida ou invariável. Os instrumentos e estratégias devem evoluir ao longo do tempo, adequando-se aos novos traçados e configurações do objeto em questão, e à necessária absorção dos aprendizados com a experiência.

Quando se consideram os desafios para o projeto da neointustrialização brasileira, essa reflexão aponta para a conclusão de que uma iniciativa capaz de promover o desenvolvimento nacional só terá sucesso se for capaz de fazer convergir objetivos de amplos contingentes sociais, viabilizando politicamente a implementação deste projeto como política de Estado. Nesse sentido, parece acertada a abordagem anunciada de se ampliar os canais de envolvimento

e participação, sobretudo do setor empresarial, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

O segundo aspecto a ser destacado é a percepção de que projetos capazes de promover transformações estruturais importantes exigem a mobilização de volumes expressivos de recursos para sua efetiva implementação. A capacidade de reunir e coordenar esses recursos está associada à primeira lição, qual seja, a de se ter o apoio de amplos setores da sociedade. No entanto, sobretudo no caso brasileiro contemporâneo, é necessário se considerar aspectos macroeconômicos, em particular os limites impostos pelo regime fiscal. Ainda que se considere a estratégia de promover os investimentos por meio de arranjos de parcerias público-privadas, ou mesmo de um papel do Estado como coordenador dos investimentos privados, as restrições mediante o novo arcabouço fiscal não parecem reservar espaços necessários para a mobilização de fundos em volume suficiente para uma estratégia de política industrial mais robusta.

A terceira e última lição é talvez a mais relevante. Como mencionado, o mesmo rio que promovia as condições de fertilidade para a agricultura no berço da civilização chinesa era causador de sucessivas tragédias que causaram perdas e sofrimento. A solução para impedir a repetição das inundações não se deu por se afastar do leito dos rios, ou em se confrontar as forças da natureza. A estratégia bem-sucedida baseou-se no entendimento das leis que determinam o fluxo das águas, para domesticar a força do rio e colocá-lo à serviço do conjunto da sociedade. A concepção de uma política industrial que seja capaz de retomar uma estratégia de desenvolvimento estrutural deve obedecer a um princípio análogo.

Talvez tenha sido a definição proposta por Keynes o melhor eufemismo para se referir ao que chamamos de capitalismo, ao se denominar uma “economia empresarial” ou ainda, uma “economia monetária da produção”. Assim como desvendar as leis que regem os movimentos da água

para domesticar o fluxo dos rios, é preciso compreender que as forças que definem as decisões de produção e, sobretudo, de investimento decorrem de estratégias voltadas ao acúmulo de riqueza monetária.

Se experimentamos desde os anos 1980 um longo processo de regressão estrutural, marcado pela desindustrialização e redução da importância relativa das atividades manufatureiras, isso se explica, em grande medida, pela incapacidade de se fazer convergir as decisões capitalistas nessa “economia empresarial” com os objetivos voltados ao desenvolvimento nacional.

Assim, a derradeira reflexão para nortear o desenho de uma estratégia de política estatal não deve partir de iniciativas que busquem se contrapor às leis que regem as decisões empresariais. O sucesso de uma estratégia de desenvolvimento alicerçada em uma política industrial bem-sucedida depende da construção de mecanismos que façam convergir os objetivos capitalistas dos setores empresariais com a estratégia de desenvolvimento voltada à neointustrialização brasileira.

* É professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). jeroselino@ufscar.br

** É professor do Instituto de Economia da Unicamp. diegues@unicamp.br

1 Os aspectos da guerra tecnológica EUA x China são desenvolvidos em DIEGUES, A. C., & ROSELINO, J. E. (2023). *Industrial policy, techno-nationalism and Industry 4.0: China-USA technology war*. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(1), 5–25.

2 Para uma perspectiva mais aprofundada dos autores sobre o tema ver ROSELINO, José Eduardo; DIEGUES, Antônio Carlos. *Limites do arcabouço tradicional de política industrial para o Brasil: elementos para uma abordagem alternativa em um mundo de estruturas fluidas*. *Texto para discussão 375*, Instituto de Economia, Unicamp, 2020.

3 Para uma leitura aprofundada da perspectiva dos autores sobre esta ideia, ver DIEGUES, A. C., & ROSELINO, J. E. (2020). *Política Industrial e Indústria 4.0: a retomada do debate em um cenário de transformações no paradigma tecnoprodutivo*. *Revista Brasileira de Inovação*.

4 Para um entendimento abrangente desta epopeia de cinco milênios recomenda-se a leitura do agradável livro de Michael Wood, *História da China: O Retrato de uma Civilização e seu Povo* (Crítica, 2022).

Desafios de uma economia mundial em crise

Flávio Miranda*

■ As intensas movimentações de peças no tabuleiro global, em uma conjuntura de crise econômica prolongada (ou, para ser mais exato, uma autêntica longa depressão do capitalismo) parecem indicar transformações profundas. No entanto, as condições não estão maduras o suficiente para que sejam sacadas conclusões definitivas sobre tais mudanças. Isso porque processos deste tipo só podem ser compreendidos a partir de seus resultados.

A despeito disso, o debate público tem sido palco de disputas em torno das respostas a perguntas que, a rigor, sequer deveriam ter sido postas. Por exemplo, se há um declínio da hegemonia estadunidense no capitalismo mundial e, sendo o caso, qual seria o próximo *hegemon*. Apenas para ilustrar historicamente a questão, é ponto pacífico que “a grande depressão dos anos 1930” engendrou uma reorganização geral do capitalismo (sob hegemonia dos EUA), assim como a “crise dos anos 1970” correspondeu ao pontapé inicial para uma nova fase, aqui nomeada capitalismo contemporâneo.

No entanto, se já em 1910 a produção dos EUA superava a da Alemanha e Grã-Bretanha juntas e após a Primeira Guerra o país se tornaria o maior credor do mundo (apenas para ficar em determinantes econômicos), muito tempo passou até que esse novo capitalismo se afirmasse plenamente. Foi preciso uma grande depressão, a formação de um bloco histórico de sustentação ao *New Deal*, a partir do qual se opera uma reforma do Estado e elabora-se um projeto de internacionalização do capital estadunidense, cuja implementação percorre complexos meandros políticos para que, apenas na segunda metade dos anos 1950, novas condições gerais para acumulação de capital se consolidassem.

Ainda como ilustração, essa passagem da escassez de divisas na Europa para a pleto-

ra de dólares indica, sabemos retrospectivamente, o caminhar para um processo generalizado de superacumulação de capital, isto é, para a crise estrutural daquele capitalismo. A explosão do mercado de eurodólares tendo em vista o escasseamento de oportunidades lucrativas para acumulação; o choque do capital bancário com a regulação que havia salvado o sistema financeiro anteriormente; o declínio relativo dos EUA no comércio mundial (e a compreensão, já em fins dos anos 1960, de que o país não precisava mais ser a oficina do mundo, mas seu banco); o subsequente abandono do padrão dólar-ouro e sua formatação definitiva com o “choque dos juros”; e a onda de liberalização financeira e de reforma neoliberal do Estado que, daquele epicentro, vai tomando a economia mundial foram momentos fundamentais para que, na segunda metade dos anos 1990, finalmente, estivesse “pronto” o capitalismo contemporâneo.

Esta forma de organização das condições globais para acumulação de capital possui uma série de características distintas. A expansão do capital foi repostada através de ataques generalizados aos direitos dos trabalhadores, da destruição dos serviços públicos e da privatização de “bens comuns” (acelerando a crise ecológica), passando por uma profunda reestruturação produtiva e concomitante expansão brutal das atividades financeiras. Destacamos aqui este último aspecto porque se trata de componente essencial da retomada virtuosa da acumulação e, portanto, para o desenvolvimento de contradições que desembocam na crise estrutural do capitalismo contemporâneo.

Como já indicado, a forma como se manifestou a superacumulação de capital que marca a emergência da crise estrutural do capitalismo do pós-guerra implicou imediata fuga do capital para atividades financeiras, pressionando o regime monetário de en-



tão e forçando a transformação global nas normas regulatórias que incidem sobre essas atividades. No entanto, é importante que sejam demarcados aqui alguns posicionamentos. É mistificador qualificar aquele processo como “desregulamentação financeira”. Na prática, a capacidade de intervenção e vigilância das agências de Estado sobre essas operações foi (e teve de ser) ampliada. Igualmente, a ideia de que o “neoliberalismo” implicou redução do Estado é falsa. O Estado incide como nunca (ou como sempre), e de modo absolutamente imprescindível, no fomento à expansão do capital. Basta que lembremos a quantidade de recursos que os pagamentos dos juros das dívidas dos Estados fazem jorrar no sistema financeiro.

As condições da organização política através do Estado mudaram, porque mudaram as condições gerais para a acumulação de capital. Ou seja, é à análise que procura “desvelar a lei econômica do movimento da sociedade moderna”, tarefa assumida por Marx em *O capital*, e, a partir daí, à forma como isso se apresenta no capitalismo contemporâneo que devemos voltar. Na crise dos 1970, não estava posta a possibilidade de expansão na atividade produtiva capaz de acomodar o capital então sobreacumulado. As transformações profundas na base produtiva de então se davam a partir de elevada composição orgânica e sem gerar os tipos de encadeamentos produtivos que impulsionaram a indústria no período fordista.



Com a disseminação do processo de liberalização ao redor do mundo, a esfera financeira vai constituindo não apenas refúgio para o capital sobreacumulado, como motor fundamental da retomada do crescimento econômico. Precisamente, a criação de formas diversas de capital fictício serviu como base para a expansão da atividade econômica como um todo. Basta que lembremos, por exemplo, de momentos em que o investimento foi impulsionado pela valorização bursátil, como em fins da década de 90 nas empresas de alta tecnologia e telecomunicações, ou na etapa de crescimento puxada pelo consumo da classe trabalhadora endividada, na primeira década deste século.

Contudo, essas formas de capital não são apenas funcionais para a acumulação como um todo, como cumprem um papel pernicioso, no sentido de que criam obstáculos para a extração de mais-valor, na medida em que competem para a apropriação de parte do produto social. Por exemplo, o descolamento quase absoluto da lógica do capital fictício com relação à produção faz com essa esfera corresponda a um volume que excede em muito o capital produtivo. Assim, dado que a maior parte do capital existe sob essa forma, o fundo público deve ser canalizado para a esfera financeira, a política monetária deve ser administrada de forma a garantir a valorização do capital fictício etc. Em suma, a política econômica assume um caráter marcadamente recessivo. Aprofunda-se a

contradição entre as condições da produção e apropriação do mais-valor.

O período aberto pela crise de 2008 corresponde a um marco. Isso porque, desde então, por mais que os canais financeiros continuem a ser inflados pela política de Estado, por mais que os ataques à classe trabalhadora tenham se aprofundado, por mais que tenham sido intensificadas as expropriações, não se gera crescimento econômico sustentado, não se recupera a lucratividade do capital produtivo. Os motores da expansão do capitalismo contemporâneo já funcionaram, mas não funcionam mais.

Pelo contrário, desde então o capitalismo mundial passa por um período longo de estagnação, cortado por fases de crise mais profunda, como no caso da etapa aberta pela crise das dívidas soberanas europeias e o período pandêmico. A grande depressão em curso não apenas parece longe do fim, como a perspectiva de uma nova rodada de crise nos espreita. Desta vez, o achatamento da liquidez puxado pelo aperto monetário estadunidense forma com o endividamento crescente um contexto explosivo. Com 60% dos países de baixa renda pesadamente endividados (segundo o Banco Mundial) e um sistema de “bancos sombra” que segue produzindo ativos securitizados em grande escala, a fragilidade financeira agudiza-se.

Não trazem alento a deterioração das perspectivas para o comércio mundial e o crescimento chinês declinante. A propósito, a

dependência do crescimento chinês com “circuito deficitário” dos EUA traz muitas dúvidas, para dizer o mínimo, quanto às possibilidades de o país assumir em algum momento posição hegemônica na economia mundial. Ademais, a ampla disseminação da “inteligência artificial” promete reduzir enormemente o emprego de força de trabalho. As projeções variam, mas mesmo as mais otimistas apontam para uma verdadeira catástrofe. A absorção desse contingente de seres humanos descartados pelo processo de produção exigiria taxas colossais de crescimento. Isso não é nem viável nas condições atuais do capitalismo, nem desejável tendo em vista os desafios ecológicos.

A política do Estado brasileiro também parece amarrada à camisa de força das contradições do capitalismo contemporâneo. Vide a aposta na subserviência ao mercado financeiro, a promoção de setores que contribuem muito para nossa pauta exportadora, mas ainda mais para o desastre humano e ambiental, assim como a busca pela associação a organismos internacionais cuja irrelevância prática comprova-se cotidianamente.

Como poderia o Brasil adotar postura alternativa, dada a correlação de forças vigente, a nossa posição subalterna na economia mundial, a nossa fragilidade diante dos fluxos de capital fictício? Se para derrotar Bolsonaro foi formado um governo de frente ampla, isso não significa que as organizações de esquerda que dela fazem parte não possam construir suas próprias agendas. Se a correlação de forças é desfavorável, ela não deve ser tomada como um dado. Se a forma como funciona mundialmente o capitalismo estrangula saídas soberanas, deve-se buscar uma integração internacional alternativa. Os problemas que confrontam a humanidade impõem a cooperação internacionalista, construída desde debaixo, como única possibilidade de enfrentamento ao ímpeto crescentemente destrutivo do capital.

* É professor do IE-UFRJ.



China tem muito espaço para continuar a crescer

Luís Antonio Paulino*

■ As dificuldades que a China vem enfrentando para retomar o crescimento depois da pandemia da Covid-19 são um tema recorrente na imprensa internacional. A preocupação faz sentido, na medida em que a China é hoje o principal motor de crescimento da economia mundial. Segundo Steven Barnett, representante residente do FMI na China, embora o Fundo tenha revisado para baixo as previsões de crescimento da China, espera-se que a China contribua com 1/3 do crescimento mundial neste e nos próximos anos (*China Daily*, 14/10). Qualquer problema mais sério que a China venha a enfrentar, portanto, afeta não apenas o bem-estar do povo chinês, mas tem impactos negativos em todo o mundo. Nunca é demais lembrar que a China é o principal parceiro comercial de mais de uma centena de países. Há, contudo, em muitas dessas análises sobre o desempenho econômico da China um alarmismo exagerado, que não resiste a uma análise mais minuciosa e ponderada dos problemas que a economia chinesa enfrenta e os meios que possui para superá-los.

O principal indicador que vem sendo utilizado para avaliar as dificuldades e as perspectivas da economia chinesa é a taxa de crescimento do PIB, o que, por si só, já é um problema. Uma coisa é crescer 10% quando o PIB é um trilhão de dólares e outra é crescer 5% quando é US\$ 18 trilhões, como ocorre hoje na China. Tendo se mantido próxima a 10% por cerca de 30 anos, entre 1978 e 2008, a taxa de crescimento da China, que já vinha desacelerando, sofreu uma queda mais acentuada com a pandemia da Covid-19, como, aliás, todo o resto do mundo. É preciso observar, contudo, que

em 2022, quando todo o mundo entrou em recessão, a China conseguiu crescer 3%, depois de ter crescido quase 9% em 2021. Após suspender as rigorosas medidas de isolamento no final de 2022, a expectativa era de que o crescimento econômico chinês em 2023 voltasse rapidamente aos níveis pré-pandêmicos. De fato, no primeiro trimestre de 2023, a economia da China deu sinais de uma rápida recuperação, mas os números do segundo trimestre indicaram uma certa perda de fôlego daquele impulso inicial, o que tem gerado todo tipo de especulação sobre o futuro da economia chinesa.

O fato é que, ao que tudo indica, a economia da China deve crescer em torno de 5%, em 2023, em linha com o que o governo chinês havia projetado para este ano. Visões alarmistas de que a China estaria à beira de uma grave econômica, que o modelo de crescimento chinês está esgotado, não fazem, portanto, nenhum sentido. Há que se reconhecer, contudo, que a China de fato enfrenta importantes desafios e ameaças, cujas origens podem ser encontradas tanto em problemas estruturais internos, tais como envelhecimento da população, diminuição dos retornos de escala, deterioração da vantagem dos retardatários e aumento dos custos ambientais, bem como em problemas conjunturais internos e externos.

Dentre os problemas conjunturais internos, talvez o mais relevante seja a crise do setor imobiliário, responsável por cerca de 25% do PIB da China. De acordo com o banco UBS, o número de casas que tiveram a construção iniciada em julho foi 65% menor em relação ao nível do segundo semestre de 2020. O banco também projeta que as vendas e as construções de imóveis se estabilizarão em 50% a 60% do pico alcançado



CLIQUE E OUÇA

nos anos 2020 e 2021 (*Valor*, 27/9).

No *front* externo, destaca-se a desaceleração da economia mundial, agravada pela guerra na Ucrânia e, agora, por um novo conflito no Oriente Médio e, não menos importante, o cerco que os Estados Unidos tentam impor à China como forma de evitar seu desenvolvimento econômico. Os últimos dados da Administração Geral da Alfândega da China mostram que o comércio internacional da China no período janeiro-setembro de 2023 caiu 0,2% comparativamente ao mesmo período do ano anterior, para 30,8 trilhões de yuans (US\$ 4,13 trilhões). As exportações cresceram 0,6%, para 17,6 trilhões de yuans e as importações caíram 1,2% para 13,2 trilhões de yuans (*China Daily*, 14/10).

É preciso considerar, contudo, que muitos desses “problemas” apontados pelos analistas são, na verdade, o resultado de medidas tomadas conscientemente pelo governo chinês com o objetivo de corrigir certos desvios que poderiam comprometer o desenvolvimento de longo prazo do país. O problema frequentemente apontado como o mais sério da economia chinesa, que é a crise do setor imobiliário, não foi o resultado da explosão de bolha especulativa que se formou de forma espontânea e descontrolada como ocorreu no Japão, em décadas passadas, e mais recentemente nos Estados Unidos, dando origem à crise financeira global de 2008, mas o resultado de uma ação deliberada do governo visando a desalavancar o setor, cujas tendências não estavam de acordo com o que o governo chinês considerava ser seu papel para o desenvolvimento saudável da economia. Além disso, graças a uma série de medidas que o governo adotou, como a redução das exigências de pagamento inicial, o ajuste das regras para ser considerado “primeiro comprador” e a redução das taxas de juros no financiamento imobiliário, tudo indica que o setor apresentará um pouso suave ao invés da quebra catastrófica que alguns pre-

viam. Os preços dos imóveis nas cidades de primeiro escalão continuam subindo.

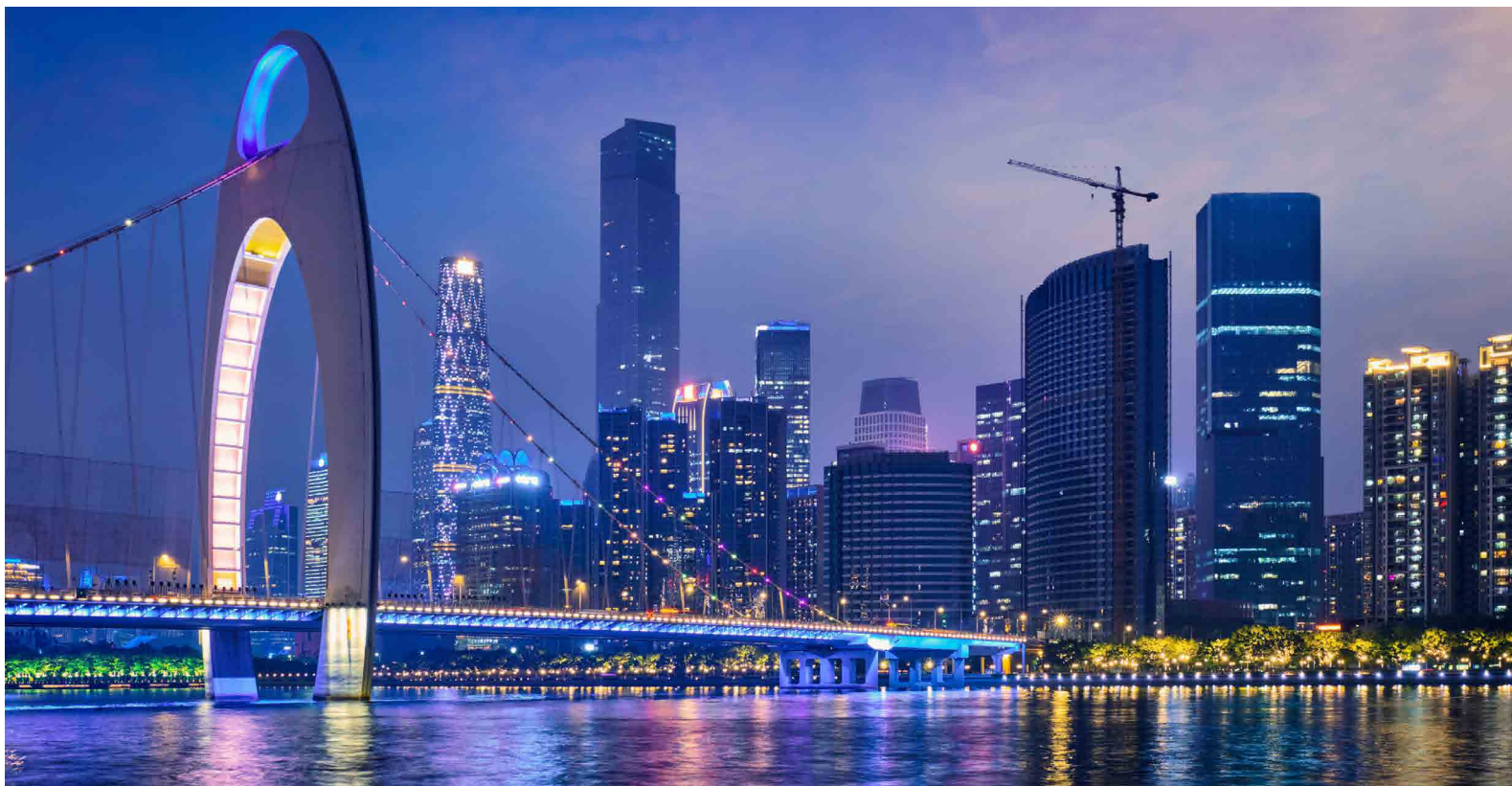
Há também o problema do endividamento dos entes subnacionais (províncias e cidades) e do próprio setor privado, que leva alguns a especular sobre uma eminente crise financeira na China. Trata-se igualmente de um exagero, uma vez que a maior parte das dívidas é tomada em moeda local, os principais bancos são estatais e o governo tem amplo controle de seu setor bancário e financeiro. A hipótese de que a quebra de algum grande banco chinês poderia desencadear uma crise sistêmica, como ocorreu no Ocidente, não existe, uma vez que todos os grandes bancos são estatais e o grosso de seus empréstimos é também para entes estatais, ou seja, o governo deve para ele mesmo. No limite, corta-se débitos e seus correspondentes créditos nas contas do governo e o problema deixa de existir.

Como afirmou Yu Yongding, da Academia Chinesa de Ciências Sociais, em artigo no jornal *Valor Econômico* (05/10), “embora haja poucas dúvidas de que a era do crescimento sustentado de dois dígitos acabou, a China está bem posicionada para alcançar uma taxa de crescimento significativamente maior do que a maioria das economias desenvolvidas no futuro próximo. Afinal, o PIB *per capita* da China ainda é menos de um quarto o dos Estados Unidos”. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB *per capita* da China (medido pelo poder de compra) foi 28% do nível dos EUA e 50% do PIB *per capita* da Polônia, em 2022. Ou seja, se a China elevar seu PIB *per capita* para o mesmo nível da Polônia, isso significa dobrar o tamanho de seu PIB. “O PIB *per capita* da China em relação ao dos EUA passou de 2% para 28% dos níveis dos EUA em 42 anos, de 1980 a 2022. Isso representa pouco menos que quatro duplicações. Será outra duplicação em, digamos, 20 anos, inconcebível?” pergunta Martin Wolf, comentarista econômico do *Financial Times* em artigo onde discute o assunto (*Valor*,

20/9). A verdade é que o espaço que a China tem para crescer é enorme.

Ainda segundo Yu, “o que está claro é que o governo da China está comprometido em limitar os desequilíbrios fiscais. Isso significa manter os títulos do governo abaixo de 60% do PIB e o déficit orçamentário abaixo de 3% do PIB – muitas vezes por uma margem significativa. Embora a relação déficit orçamentário/PIB tenha ficado em 2,8% do PIB em 2009, ela foi reduzida para 1,1% em 2011, quando o governo correu para sair de seu ciclo de estímulo de CN¥ 4 trilhões (US\$ 555 bilhões). Muitos economistas e funcionários do governo da China se orgulham de ter feito um trabalho melhor do que a maioria dos países europeus ao seguir as regras fiscais estabelecidas pelo Tratado de Maastricht. Embora não haja como negar que os passivos contingentes do governo chinês são altos, devido à dívida do governo local, a posição fiscal da China ainda é muito mais robusta do que a da maioria dos países ocidentais. Sem dúvida, a relação déficit orçamentário/PIB da China vem crescendo desde 2015. Mas isso tem sido em grande parte o resultado de cortes de impostos, não de um aumento nos gastos do governo. Embora poucos observadores ocidentais reconheçam isso, a economia do lado da oferta é mais influente na China do que nos EUA”. Vale lembrar que a carga tributária na China é inferior a 20% do PIB contra a média de 30% ou mais nos países da OCDE.

Muitos analistas apontam que o principal problema macroeconômico da China é o baixo nível de consumo, associado a uma elevada taxa de poupança, tanto das famílias, como das empresas. Isso tem deixado o crescimento econômico totalmente dependente do investimento, o que, em uma conjuntura global de fraco crescimento, torna-se um grande problema. Os investimentos públicos, que sempre foram uma importante válvula de escape, também sofrem restrições devido ao endividamento elevado dos entes subnacionais. Um outro



componente importante do investimento é o setor imobiliário, que como vimos, passa por um processo de ajuste profundo. Ou seja, diante da impossibilidade de manter a economia crescendo apenas com base no investimento e no setor externo, a única saída que resta é aumentar o consumo interno.

Martin Wolf, do *Financial Times*, em artigo recente no FT (27/9), afirma: “O perigo não é o de alguma enorme crise financeira: a China é um país credor; a grandíssima maioria de suas dívidas foi captada na própria moeda; e seu governo é dono de todos os bancos importantes. Uma política de contenção financeira funcionaria muito bem. O perigo, em vez disso, é o de uma demanda fraca crônica. No ambiente internacional de hoje, será impossível gerar tanto um enorme *boom* de exportações quanto superávits consistentes na conta corrente. A taxa de investimento já é espetacularmente alta, ao mesmo tempo em que o crescimento está em desaceleração. Não há como justificar um investi-

mento não imobiliário ainda maior. As alternativas óbvias são o aumento do consumo público e privado”.

O mesmo Martin Wolf, em outro artigo no FT (20/9), observa que “o problema econômico mais intratável é a dependência excessiva dos investimentos alimentados pelo crédito, e não pelo consumo, enquanto fonte de demanda e, paralelamente, a dependência excessiva do acúmulo de capital, e não da inovação, como fonte do aumento da oferta. Assim, de 2009 a 2022 (inclusive), a contribuição dos aumentos na “produtividade total dos fatores” (uma medida da eficiência no uso de recursos) foi em média de cerca de 0,5 ponto percentual por ano, bem abaixo dos dois pontos percentuais por ano alcançados de 2000 a 2008. Isso também é muito lento. No entanto, vale lembrar os pontos fortes desse país enorme, que forma 1,4 milhão de engenheiros por ano, tem o escritório de patentes mais movimentado do mundo, possui uma população altamente empreendedora e es-

tá demonstrando potencial de liderança mundial na produção de veículos elétricos, para citar apenas um exemplo”.

Segundo Yu Yongding, no já citado artigo, “O governo identificou recentemente a demanda insuficiente como um dos principais desafios econômicos enfrentados pela China. Esta é talvez a mudança mais importante nas diretrizes de política macroeconômica do país nos últimos anos”. Vale lembrar, ainda, que apesar das pressões dos Estados Unidos, a importância da China nas cadeias globais de valor só tem aumentado. Em 2021, a China superou pela primeira vez os US\$ 3 bilhões em exportações de bens. Um quarto das exportações da Coreia do Sul tem a China como destino, assim como 15% das exportações do Japão e 20% da União Europeia. Com exceção dos Estados Unidos, não interessa a ninguém uma crise na economia chinesa.

** É Professor Dr. Associado da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e diretor do Instituto Confúcio na Unesp.*

Gincana Nacional de Economia

■ A dupla representante do Rio de Janeiro, formada por Pedro de Campos Barbosa Moreno e Theo Dalmasso Kusama, da UFRJ, obteve o terceiro lugar na grande final da XII Gincana Nacional de Economia, realizada em 7 de novembro. Eles receberam um prêmio de R\$ 2 mil pelo desempenho no certame.

Os estudantes haviam se qualificado para representar o Rio de Janeiro ao vencer em agosto a etapa estadual da Gincana, que contou com a participação de 30 duplas. O Corecon-RJ agradece a participação de todos e parabeniza os vencedores.



Marcelo Fernandes, presidente do Corecon-RJ, entre os estudantes da dupla vencedora

BALANÇO PATRIMONIAL					
ATIVO (EM R\$)			PASSIVO (EM R\$)		
REFERÊNCIAS	ATÉ SET/22	ATÉ SET/23	REFERÊNCIAS	ATÉ SET/22	ATÉ SET/23
ATIVO FINANCEIRO	8.773.501,70	7.892.895,06	PASSIVO FINANCEIRO	459.359,34	642.061,45
DISPONÍVEL	2.754.856,01	4.097.356,41	DÍVIDA FLUTUANTE	174.619,78	240.649,45
RESPONSÁVEL POR SUPRIMENTOS	1.200,00	1.200,00	PESSOAL A PAGAR	-	-
CRÉDITOS DE CURTO PRAZO	3.944.241,98	3.647.302,02	ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	45.509,75	44.423,69
RESULTADO PENDENTE	2.073.203,71	147.036,63	OBRIGAÇÕES DE CURTO PRAZO	12.634,86	34.715,51
ATIVO PERMANENTE	32.771.855,40	31.866.826,96	OUTRAS OBRIGAÇÕES	6.223,85	8.479,34
BENS PATRIMONIAIS	1.792.877,95	1.824.031,41	VALORES EM TRÂNSITO	110.251,32	153.030,91
VALORES	1.117,64	1.117,64	RESULTADO PENDENTE	284.739,56	401.412,00
CRÉDITOS	30.977.859,81	30.041.677,91	PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)	41.085.997,76	39.117.660,57
TOTAL GERAL	41.545.357,10	39.759.722,02	TOTAL GERAL	41.545.357,10	39.759.722,02

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS					
REFERÊNCIAS	PERÍODO EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIAÇÕES	
	JUL A SET/22	JUL A SET/23		(EM R\$)	(EM %)
RECEITAS			RECEITAS		
ANUIDADES	343.578,72	375.325,46	ANUIDADES	31.746,74	9,2
PATRIMONIAL	83.713,91	125.764,07	PATRIMONIAL	42.050,16	50,2
SERVIÇOS	20.966,80	24.785,82	SERVIÇOS	3.819,02	18,2
MULTAS E JUROS DE MORA	57.410,72	9.733,24	MULTAS E JUROS DE MORA	(47.677,48)	-
DÍVIDA ATIVA	409.321,65	269.967,08	DÍVIDA ATIVA	(139.354,57)	-34,0
DIVERSAS	31.687,63	83.445,33	DIVERSAS	51.757,70	163,3
TOTAL GERAL	946.679,43	889.021,00	TOTAL GERAL	(57.658,43)	-6,1
DESPESAS			DESPESAS		
DE CUSTEIO	1.200.888,60	1.273.842,35	DE CUSTEIO	72.953,75	6,1
PESSOAL	669.570,03	697.468,36	PESSOAL	(27.898,33)	-4,0
MATERIAL DE CONSUMO	16.826,33	16.369,11	MATERIAL DE CONSUMO	(457,22)	-2,7
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	514.492,24	560.004,88	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	45.512,64	8,8
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	173.605,42	146.950,12	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	(26.655,30)	-15,4
DESPESAS DE CAPITAL	-	11.600,22	DESPESAS DE CAPITAL	11.600,22	-
TOTAL GERAL	1.374.494,02	1.432.392,69	TOTAL GERAL	57.898,67	4,2
RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(427.814,59)	(543.371,69)	RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(115.557,10)	27,0

**LIVRO VENCEDOR DO PRÊMIO BRASIL
DE ECONOMIA 2023, DO
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA (COFECON)**

