



Relações políticas e comerciais entre Brasil e China: riscos e oportunidades

Alexandre César Cunha Leite¹ • 23 de abril de 2013

Resumo:

A análise busca, de maneira sintética, problematizar a seguinte questão: qual é o custo dos ganhos políticos brasileiros no cenário internacional tendo em vista as perdas econômicas resultantes da ligação existente com a China?

Palavras-chave: Política externa brasileira; China

Abstract:

The analysis seeks, succinctly, discuss the following question: what is the cost of Brazilian political gains on the international stage in view of the resulting economic losses of the linkage with China?

Key words: Brazilian foreign policy; China

Existe uma relação constituída ao longo de anos, que vem passando por uma evolução bem significativa recentemente: a relação existente entre Brasil e China. O Brasil tem contato com a China desde meados da década de 1940, mas isso se dá de forma relativamente esporádica conforme comprovam alguns tratados firmados - disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores cujas execuções não foram observadas na prática, e, ao serem investigados mais a fundo, mostram-se incipientes. Havia boa intenção na formulação desses tratados, mas pouco foi concretizado. Essa realidade sofre certo impacto ao longo dos governos, tendo como ponto de corte, para essa fala, os governos da década de 1980 e início de 1990. Nesse período, especialmente durante os governos de Collor e FHC, existia uma ideia de se estar mais próximo de países centrais, países desenvolvidos. A China, nesse momento, é vista, pela estratégia política brasileira como um bom parceiro comercial – tanto para o governo Collor, quanto para o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas não como uma potência para se estar mais intimamente atrelada.

A partir desse momento, questiona-se: qual seria o papel da China, em uma estratégia de política externa brasileira, para além de um parceiro comercial? No final da década de 1990, não só o Brasil como o resto do mundo – alguns países com mais intensidade e outros com menos – constatam que a China não é relevante apenas no que diz respeito ao âmbito comercial e eco-

nômico, mas sobretudo como um ator político de grande importância no cenário internacional. Tal relevância "descoberta" - que supera os resultados econômicos - permite que os países que estão próximos ou associados à China tentem obter um ganho de expressividade, por intermédio de uma replicação, uma ampliação do discurso que é realizado por outros atores do cenário global. Naturalmente, isso ocorre quando é do interesse da China, pois o país tem uma forma bastante pragmática de lidar com o sistema, de forma que essa convergência ocorre desde que haja aproximação dos interesses. No caso do Brasil, principalmente depois de Fernando Henrique Cardoso, com o início do governo do presidente Lula, identifica-se que há uma possibilidade grande de se obter ganhos com essa proximidade com a China.

Desenvolve-se, então, uma teoria baseada na ideia de que o Brasil realiza uma troca em que se tenta obter, ao lado da China, ganhos políticos, enquanto esta alcança ganhos econômicos garantidos por um conjunto de fatores internos favoráveis e fatores externos que maximizam o ganho comercial chinês. Durante o governo Lula, tem-se uma mudança de rumo da política externa brasileira com a China. Enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso a proximidade junto às grandes potências era tida como garantia de desenvolvimento e inserção internacional chancelada, no governo do presidente Lula julgava-se que as oportunidades que aparecessem dentro do cenário internacional deveriam

ser mais bem aproveitadas, no que diz respeito às relações tanto econômicas quanto políticas com países que possuem posição similar à brasileira - são as bases do universalismo e multilateralismo presente no governo Lula, que por sua vez, dariam sustentação à aplicação mais determinada e pragmática de novas formas de cooperação sob o signo da chamada Cooperação Sul-Sul. Tais países seriam aqueles que possuem posição semelhante dentro do jogo internacional, as potências médias ou países emergentes, aqueles que foram em outro momento histórico chamados de países em desenvolvimento. Enfim, os países que não reuniam as melhores e mais adequadas condições para obter seu máximo desenvolvimento.

O Brasil conseguiu identificar uma oportunidade interessante de realizar acordos bilaterais com esses países em desenvolvimento - a despeito do discurso de política externa asseverar outra estratégia. Essas relações ficaram mais interessantes para o Brasil quando foi criada a sigla BRICS, que, de certa maneira, estimulou uma "institucionalização" do grupo. O Brasil conseguiu, com um esforço um pouco menor, arremeter países com desejos políticos similares aos seus. Ou seja, Índia, China, Rússia e África do Sul, mas principalmente, Brasil, China e Índia -, têm desejos muito parecidos dentro do cenário internacional e a criação do BRICS fez com que a amplitude da divulgação de suas demandas políticas e sua voz na constituição de uma agenda do grupo fosse maior, a ponto de se criar grupos de maior relevância. O que fica claro até aqui é

que a política externa durante os governos Collor e FHC era mais direcionada aos países centrais, enquanto o governo Lula foi marcado por uma preocupação maior acerca das interações com os países em desenvolvimento, o que posteriormente seria chamado de cooperação sul-sul.

Para que se tenha voz no cenário internacional, é preciso ter apoio; para que se fortaleça o discurso, é preciso fortalecer o agente que emite o discurso, assim obtém mais força para o discurso e um público ouvinte mais concentrado e interessado. Nesse ponto, o governo capaz de realizar esse tipo de ação e desenvolver essa estratégia foi, certamente, o governo Lula. Não se pretende com isso, afirmar que o governo Lula tenha sido superior. Contudo, acredita-se que a política externa desse período esteve voltada ao objetivo de conseguir uma voz mais expressiva para o Brasil, através da busca por uma nova via de desenvolvimento junto a outros países, buscando superar os obstáculos colocados, impostos pelos países centrais.

Tendo em vista essa realidade, procura-se apresentar aqui como se caracteriza o sistema de ganhos dentro dessas parcerias. O que se observa, a partir da análise dos dados, é que o Brasil alcançou uma maior projeção dentro dos fóruns internacionais, mas, para que isso fosse possível, o Brasil terminou por aceitar uma troca: ao observarmos o fluxo comercial Brasil-China, o Brasil é o grande importador de produtos manufaturados da China e o grande exportador de produtos básicos, primários, com poder de bar-

ganha inferior ao chinês, tanto ao importar quanto ao exportar. Ao passo que a China é atualmente grande parceira comercial do Brasil, porém tendo o último uma perda relativa nos termos de intercâmbio. Em troca, a China, tem apoiado o Brasil em sua participação, fala e busca por uma atuação mais protagonista na constituição de uma agenda internacional menos restritiva. Diante disso, conclui-se que o Brasil recebe (em troca do saldo negativo do fluxo comercial com a China) apoio para uma maior participação nos fóruns internacionais e na criação das chamadas parcerias técnicas, estratégicas e comerciais. Há um esforço para se colocar no papel essas relações entre os dois países – com um caráter revisionista – distribuindo os setores para se tentar aumentar os ganhos brasileiros nessa parceria com a China, o que pode ser observado pela leitura do Plano de Ação Conjunta Brasil - China.

O que se observa dessa relação é mais um ganho político por parte do Brasil em troca de um ganho econômico particularmente alto por parte da China. Isso não significa que o Brasil deva abrir mão desses ganhos, pois ele necessita tanto do fornecimento dos produtos manufaturados chineses como também precisa manter, pelo menos por enquanto, esses contratos de exportação de bens primários. A relação entre os dois países é relativamente boa e estável, mas há riscos e oportunidades que nela se encerram. Considera-se, nesse caso, o custo de oportunidade ou o *trade off* de ganhos políticos *versus* ga-

nhos econômicos. A repercussão dessa troca é que a política externa brasileira deixa de ser tão isolacionista dentro do cenário sul-americano e internacional, mas ao mesmo tempo os resultados comerciais brasileiros ficam em posição de risco diante de uma grande dependência da relação com o mercado chinês. Há, a meu juízo, uma trajetória de desindustrialização e uma mudança a "favor" do setor primário no setor produtivo brasileiro. Dados sobre a economia mineira, por exemplo – que podem ser coletados em pesquisas realizadas pela FIEMG (das quais tive participação direta) – já mostram que a economia de Minas Gerais encontra-se defasada, principalmente no setor da indústria de transformação, fazendo uma troca de investimentos para o setor primário, especialmente o agrícola. Dois fatores, variáveis fundamentais para o desempenho brasileiro, começam a ser colocadas em risco: produção e emprego.

Um desempenho econômico fraco, como vem ocorrendo nos últimos anos, deixa o Brasil relativamente fragilizado, ao ponto de, ao mesmo tempo em que o país se encontra em um período de taxa de crescimento relativamente baixa, começa a haver uma ameaça gradual de um processo inflacionário e passa-se a perceber um fluxo comercial mantido basicamente por produtos primários. Não se pretende dizer que todo esse processo deve-se exclusivamente à relação existente entre Brasil e China, mas que a "troca" política (ampliação e fortalecimento do discurso brasileiro nos grandes fóruns internacionais)

versus economia (aumento da dependência comercial brasileira diante a China) tem participação efetiva na constituição desse cenário, não se pode negar. Isso causa certa preocupação, visto que, com exceção do estado de São Paulo, todos os demais caminham no mesmo sentido de Minas Gerais, rumo a uma "re-primarização". Um dos fatores que acentua esta situação de forma significativa é a presença chinesa dentro do fluxo comercial brasileiro, muito embora isso só tenha ocorrido porque o Brasil abriu espaço para a China. No que diz respeito à questão da política externa brasileira, pensa-se que se o Brasil é um jogador, ele deve começar a rever suas posições no jogo. De forma sintética, o ponto que se pretende levantar com essa discussão é: qual é o custo dos ganhos políticos brasileiros no cenário internacional tendo em vista as perdas econômicas resultantes da ligação existente com a China?

Recebido em 12 de julho de 2013

Aprovado em 08 de agosto de 2013

¹ Economista, mestre em Economia Política e Doutor em Ciências Sociais. Professor da Universidade Estadual da Paraíba e coordenador do grupo de pesquisa em Ásia-Pacífico.