



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ONILDO VELOSO PRIMEIRO NETTO

**AS RELAÇÕES COMERCIAIS SINO-BRASILEIRAS: ASSIMETRIAS
QUALITATIVAS E DESEQUILÍBRIOS**

**JOÃO PESSOA – PB
2016**

ONILDO VELOSO PRIMEIRO NETTO

**AS RELAÇÕES COMERCIAIS SINO-BRASILEIRAS: ASSIMETRIAS
QUALITATIVAS E DESEQUILÍBIROS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Programa de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre César Cunha
Leite.

**JOÃO PESSOA-PB
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

P953r Primeiro Netto, Onildo Veloso

As relações comerciais sino-brasileiras [manuscrito]:
assimetrias qualitativas e desequilíbrios / Onildo Veloso
Primeiro Netto. - 2016.
73 p. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em RELAÇÕES
INTERNACIONAIS) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro
de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite,
Departamento de Relações Internacionais".

1. Comércio exterior. 2. Comércio entre Brasil e China. 3.
Commodities. I. Título.

21. ed. CDD 382

ONILDO VELOSO PRIMEIRO NETTO

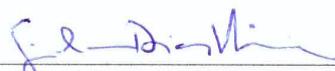
AS RELAÇÕES COMERCIAIS SINO-BRASILEIRAS: ASSIMETRIAS QUALITATIVAS
E DESEQUILÍBRIOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Programa de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 23/05/2016

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Dra. Giuliana Dias Vieira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao meu avô Onildo Veloso (*in memoriam*),
pelo exemplo, companheirismo e amizade,
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Ao meu grande amigo e avô Onildo Veloso (*in memoriam*), por mostrar-me que, com muito esforço e dedicação, é possível vencer muitas batalhas nesta vida, assim como, que haverá aquela da qual nunca conseguiremos sair vencedores. Pela honra de compartilhar comigo o seu nome, uma fração dos seus conhecimentos e uma estima que transcende os limites da vida e da morte. Muito obrigado, vovô, nossos Natais jamais serão os mesmos sem o senhor!

A minha avó Dejamira Jorge Veloso, por todo amor, carinho, atenção e providencia com os quais sempre me brindou, em uma escala na qual jamais serei capaz de adequadamente retribuir. A minha avó Maria do Socorro Vieira, por todo amor e por sempre me incluir em suas preces.

Aos meus pais, por me fornecerem os alicerces familiares para a construção do meu caráter e por todo sacrifício e abdições pelos quais se submeteram ao longo da minha criação.

A minha amada noiva Iria Guazzi Linden, por todo amor, companheirismo, paciência e estímulo para a produção deste trabalho.

Aos meus tios, tias, familiares e amigos, pela habitual torcida pelo meu sucesso.

Ao meu Professor Orientador Alexandre César Cunha Leite, em representação a todos os professores do curso de Relações Internacionais da UEPB, pelas contribuições para a minha formação acadêmica e para a conclusão deste trabalho.

Ao Sistema Indústrias, pelas oportunidades de crescimento profissional e pelos aprimoramentos técnicos que viabilizaram a execução desta pesquisa.

Aos colegas de curso, pelos momentos de amizade e apoio.

"A solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico."

Raúl Prebisch

RESUMO

O presente trabalho, intitulado – “As Relações Comerciais Sino-Brasileiras: assimetrias qualitativas e desequilíbrios” – tem como objetivo geral analisar as relações comerciais sino-brasileiras no século XXI. A partir de dados primários de comércio exterior, realizou-se uma análise que transcende o aspecto meramente quantitativo das relações comerciais sino-brasileiras e adentra em suas características qualitativas. Retrata-se, assim, um quadro preocupante: ainda que os saldos sejam favoráveis à balança comercial brasileira, as relações mercantis com a China têm se realizado sob uma constante deterioração dos termos de troca em um cenário qualitativamente desfavorável ao Brasil. O apetite chinês por *commodities* é apresentado como motor deste processo. Evidencia-se, também, que a aproximação comercial com a China tem se manifestado sob a forma de desequilíbrios federativos, onde as unidades que produzem *commodities* vêm experimentado seguidos *superávits* ao passo que os estados que não as detêm sofrem repetidos *déficits* em suas balanças comerciais. Aborda-se, em um último capítulo, as implicações de um eventual reconhecimento do *status* de economia de mercado para China em dezembro de 2016. Conclui-se com um alerta sobre os riscos de perda dinamismo e de vulnerabilidade econômica advindos da especialização primária e recomenda-se que a ciência das assimetrias qualitativas e desequilíbrios federativos permeiem o planejamento da política comercial do país.

Palavras-Chave: Comércio Exterior. *Commodities*. China.

ABSTRACT

The present work, entitled - "The Sino-Brazilian trade relations: qualitative asymmetries and imbalances" - has as its general objective the analysis of Sino-Brazilian trade relations in the twenty-first century. From primary foreign trade data, it is performed an analysis that transcends the purely quantitative aspect of Sino-Brazilian trade relations and counts their qualitative characteristics. It is portrayed thus a worrying picture: although the quantitative results are favorable to the Brazilian trade balance, market relations with China have been carried out under a steady deterioration in terms of trade in a qualitatively unfavorable scenario to Brazil. China's appetite for commodities is presented as the driving force of this process. It is evident, too, that the commercial approach to China has manifested itself in the form of federal imbalances, where the units that produce commodities have experienced continuous surpluses while the states that does not hold them suffer repeated deficits in their trade balances. It is approached in a last chapter, the implications of a possible recognition of market economy status to China in December 2016. It concludes with a warning about the risks of loss dynamism and economic vulnerability arising from primary specialization and recommends that qualitative asymmetries and federal imbalances should be taking in account in the planning of the country's commercial policy.

Keywords: Foreign Trade. Commodities. China.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Índice de Penetração de Mercado das Exportações.....	18
Gráfico 2 –	Balança Comercial Brasil China, em US\$ bilhões.....	19
Gráfico 3 –	Exportações Brasileiras por País de Destino.....	21
Gráfico 4 –	Importações Brasileiras por País de Origem.....	22
Gráfico 5 –	Importações Mundiais de Minérios, Escórias e Cinzas (SH2 26), em US\$ bilhões.....	26
Gráfico 6 –	Importações Mundiais de Sementes e Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes e Frutos Diversos; Plantas Industriais ou Medicinais; Palhas e Forragens (SH2 12), em US\$ bilhões.....	27
Gráfico 7 –	Importações Mundiais de Combustíveis Minerais, Óleos Minerais e Produtos da sua Destilação (SH2 27), em US\$ bilhões.....	28
Gráfico 8 –	Exportações do Brasil para a China por Fator Agregado.....	32
Gráfico 9 –	Importações da China para o Brasil por Fator Agregado.....	32
Gráfico 10 –	Índice de Preços das Commodities (2005=100).....	39
Gráfico 11 –	Balança Comercial Paraíba, 2001-2015, US\$ (FOB) milhões.....	54
Gráfico 12 –	Saldos da Balança Comercial Paraíba, 2001-2015, US\$ (FOB) milhões.....	55
Gráfico 13 –	Intercâmbio Comercial Paraíba – China, 2006-2015, US\$ (FOB) milhões.....	57
Gráfico 14 –	Cenário de Aplicação Antidumping com Reconhecimento da China como Economia de Mercado.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Exportações do Brasil para a China, 2001-2015.....	30
Tabela 2 –	Importações da China para o Brasil, 2001-2015.....	30
Tabela 3 –	Tratamento Tributário às Importações Brasileiras na China.....	37
Tabela 4 –	Balança Comercial Brasil – China por Unidades da Federação 2011-2015.....	45
Tabela 5 –	Principais Produtos Exportados de MG para China, 2011-2015.....	47
Tabela 6 –	Principais Produtos Exportados do PA para China, 2011-2015.....	48
Tabela 7 –	Principais Produtos Exportados de MT para China, 2011-2015.....	49
Tabela 8 –	Principais Produtos Exportados do RS para China, 2011-2015.....	50
Tabela 9 –	Principais Produtos Exportados do RJ para China, 2011-2015.....	50
Tabela 10 –	Relação Déficit e Corrente Comercial UF - China, 2011-2015.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNI	Confederação Nacional da Indústria
CVDT	Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
DEAEX	Departamento de Estatística e Apoio à Exportação
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	Free On Board
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IED	Investimento Estrangeiro Direto
ITC	International Trade Center
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NEGINT	Unidade de Negociações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
RENAI	Rede Nacional de Informações sobre o Investimento
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SH	Sistema Harmonizado
WITS	World Integrated Trade Solutions

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ASCENSÃO DA CHINA E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO PRINCIPAL PARCEIRO COMERCIAL DO BRASIL	16
1.1 A Reorganização das Cadeias Produtivas Globais e a Ascensão da China no Comércio Internacional.	16
1.2 Evolução das Relações Comerciais Sino-Brasileiras.....	19
2 O APETITE CHINÊS POR COMMODITIES E A DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO INTERCÂMBIO COMERCIAL	24
2.1 A Demanda Chinesa e o Boom no Comércio Internacional das Commodities.....	24
2.2 Uma Análise Qualitativa dos Termos de Troca.....	29
2.3 A Queda no Preço das Commodities e os Reflexos na Balança Comercial Brasileira.....	38
3 A RELAÇÃO SUPERAVITÁRIA E OS CONSEQUENTES DESEQUILÍBIROS NO ÂMBITO FEDERATIVO	44
3.1 Os Grandes Exportadores de Commodities.....	46
3.2 Os Estados Menos Favorecidos	51
3.3 Os Reflexos da Aproximação Comercial Sino-brasileira na Balança Comercial Paraibana	54
4 O (NÃO) RECONHECIMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO EM 2016	59
4.1 Eventual Reconhecimento e Consequentes Alterações Metodológicas nas Investigações de Dumping	61
4.2 Posicionamento da Confederação Nacional das Indústrias.....	66
4.3 Investimento Direto Chinês como Fator de Pressão Política	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

Décadas já se passaram desde que as reformas iniciadas por Deng Xiaoping inauguraram as transformações que alçaram a China à condição de protagonista na economia e na geopolítica global. Aprofundar-se na discussão sobre a relevância internacional adquirida pelo gigante asiático pode parecer improdutiva reprodução de lugar-comum, porém, a construção introdutória do presente trabalho demanda que algumas considerações sejam feitas neste sentido.

O século XXI, até o momento, tem sido o século chinês. Ao longo dos últimos 15 anos, testemunhou-se a coroação de um modelo próprio de crescimento - assentado em planejamento e forte regulação do mercado, *superávits* comerciais e elevadas taxas de investimento - que resultou na ascensão da China à posição de segunda economia do mundo sob a égide do pragmático socialismo de mercado.

No campo geopolítico, a ascensão chinesa despertou a esperança das nações emergentes em revisar as estruturas organizacionais do sistema internacional para arranjos mais inclusivos e participativos. As perspectivas de transformação do *status quo* depararam-se com a resistência de seus tradicionais beneficiários e o resultado foi a criação de arranjos políticos alternativos como os BRICS.

No campo econômico, a espiral recessiva inaugurada pela crise financeira de 2008 só foi contrabalanceada pelo crescimento econômico da China: o país tornou-se a locomotiva do crescimento mundial e o seu esforço contra cíclico, capitaneado pela elevação do investimento público, desencadeou o *boom* nos preços das *commodities* que em muito beneficiou as correntes comerciais de economias emergentes nos últimos anos.

O Brasil esteve intrinsecamente envolvido nas dinâmicas da emergência chinesa, quer seja na seara política, quer seja na seara econômica. Contudo, ainda que estas sejam as faces co-constitutivas de um mesmo fenômeno, priorizar-se-á, no trabalho em questão, o enfoque nas facetas econômicas das dinâmicas de interdependência sino-brasileiras, particularmente, nos aspectos comerciais das relações entre os dois países, abordando-se incidentalmente as questões políticas sempre que estas se prestarem a elucidar a causalidade dos rumos e resultados do intercâmbio mercantil.

À medida que a corrente comercial sino-brasileira crescia exponencialmente, a balança passou a pesar em favor do Brasil. O apetite chinês pelas *commodities* brasileiras alimentou sucessivos e expressivos *superávits* comerciais. O otimismo resultante deste desempenho fez com que, gradualmente, os anseios e referências à *ameaça chinesa* passassem a ser substituídos pela concepção da China como *aliada estratégica*; como a parceira em uma salutar relação comercial em detrimento ao receio nutrido pelas temidas importações chinesas.

A premissa do presente estudo, porém, é a de que é necessário exercer um exame crítico dos termos em que estas relações de intercâmbio comercial têm se desenrolado, de que é preciso transpor a superficialidade de uma análise meramente quantitativa e examinar qualitativamente quais são as características e consequências, em longo prazo, desta aproximação comercial.

Em outras palavras, é preciso refletir sobre os rumos das relações comerciais sino-brasileiras nos últimos 15 anos; sobre como os termos das trocas têm se tornando qualitativamente desfavoráveis ao Brasil e como o apetite chinês por *commodities* tem impellido o nosso país a assumir a tradicional vocação de exportador de matérias primas. Fazem-se necessárias, também, reflexões sobre a vulnerabilidade inerente a tal posição, especialmente agora que, a exemplo do que ocorreu nos anos 30, somos profundamente afetados pelos efeitos negativos desta dependência primária.

A atual crise das *commodities* e os seus nefastos reflexos sobre a economia brasileira, assim como os efeitos da profusão sino-manufatureira sob a indústria nacional, atestam a contemporaneidade e relevância da temática abordada. Mostra-se ainda mais relevante quando se considera que este processo de exportação de *commodities* em troca da abertura de nossos portos para importações de produtos com maior valor agregado pode refletir diretamente nas dinâmicas de fluxo de renda na economia doméstica.

Amparado na indiscutível atualidade e relevância da temática, bem como, instigado pela explícita assimetria qualitativa do intercâmbio entre o Brasil e a China, o estudo tem como objetivo geral a análise das relações comerciais sino-brasileiras no século XXI.

Para tanto, traçou-se os seguintes objetivos específico: apresentar a evolução das relações comerciais entre os dois países com a ascensão da China à posição de principal parceiro comercial do Brasil; analisar qualitativamente os termos de troca desta relação; identificar, no âmbito federativo, os desequilíbrios advindos da aproximação comercial com o

país; e, por fim, apresentar as implicações de um eventual reconhecimento da China como economia de mercado a partir de 11 de dezembro de 2016.

A metodologia utilizada foi constituída, primordialmente, da análise quantitativa e também qualitativa de dados primários de comércio exterior, sob os quais foram construídas inferências, através de um processo indutivo, que encontrou suporte na complementação por meio de pesquisa bibliográfica de obras, artigos, legislações e documentos oficiais que se comunicam com os objetivos do estudo.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos: a ascensão da China e sua consolidação como principal parceiro comercial do Brasil (Capítulo 1); o apetite chinês por commodities e a deterioração dos termos de troca das exportações brasileiras no intercâmbio comercial (Capítulo 2); a relação superavitária e os consequentes desequilíbrios no âmbito federativo (Capítulo 3); e o (não) reconhecimento da China como economia de mercado em 2016 (Capítulo 4).

No primeiro capítulo, é apresentada a evolução das relações comerciais entre os dois países o que, partindo de uma análise quantitativa das estatísticas de comércio exterior, resultou na demonstração de um quadro *superavitário* favorável ao Brasil. A priori, portanto, apresenta-se a face mais conhecida e superficial das relações de intercâmbio sino-brasileiras, a que é mais comumente reproduzida e que norteou, em grande medida, a política externa brasileira.

O segundo capítulo consiste em um aprofundamento na análise destas relações comerciais através de uma abordagem qualitativa das estatísticas de comercio exterior. Núcleo da problematização do estudo, neste segmento buscar-se uma reflexão sobre os termos em que as trocas sino-brasileiras estão se desenvolvendo, utilizando-se das concepções de deterioração presentes no pensamento econômico da Cepal, mostrando que as vantagens quantitativas apresentadas, ao final, se traduzem em perdas de valor agregado para as exportações brasileiras. Considera-se, ao longo do capítulo, o papel do apetite chinês por *commodities* como força motriz deste processo.

O terceiro capítulo trata sobre os impactos da aproximação comercial com a China sobre as balanças comerciais das distintas unidades da federação. Observa-se que há uma divisão quase simétrica entre as unidades superavitárias – nomeadamente, aquelas que atendem ao apetite chinês por *commodities* – e as unidades deficitárias, as que vêm

experimentando desequilíbrios comerciais nas relações comerciais com a China. O panorama estadual é um clássico exemplo do segundo cenário e é abordado ao final do capítulo.

O quarto e último capítulo versa sobre o eventual reconhecimento da China como economia de mercado, a partir de 11 de dezembro de 2016, por ocasião dos 15 anos de seu ingresso na Organização Mundial do Comércio – OMC. A consecução de tal reconhecimento acarretará em significativas implicações nos processos de defesa comercial e, portanto, não poderia ser negligenciada pelo presente estudo.

1 ASCENSÃO DA CHINA E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO PRINCIPAL PARCEIRO COMERCIAL DO BRASIL

Os fundamentos deste trabalho orbitam em torno de um evento que marcou este início de século: a ascensão comercial da China ou, mais especificamente, a consolidação da China como principal parceiro comercial do Brasil¹. Longe de ser um evento espontâneo ou uma abrupta ruptura com a conjuntura pré-existente, esta resultou de um acelerado e contínuo processo de aumento participativo que pode ser enquadrado no período que vai desde 2001 até 2015.

Uma análise satisfatória dos reflexos e implicações desta ascensão para a corrente comercial e, de modo geral, para a economia brasileira pressupõe considerações introdutórias que permitam dimensionar o alcance e a velocidade deste processo. A evolução dos valores e dos índices ao longo dos últimos anos mostra-se como uma adequada ferramenta neste sentido.

Optar-se-á, portanto, pelo instrumental quantitativo na presente seção, na esperança de que esta modalidade de exposição viabilize, através da visualização gráfica ou do dimensionamento numérico, a compreensão da magnitude do fenômeno que se consolidou nos últimos 15 anos, quer seja no panorama global, quer seja no panorama bilateral.

1.1 A Reorganização das Cadeias Produtivas Globais e a Ascensão da China no Comércio Internacional.

As origens e os desdobramentos dos processos políticos e econômicos que culminaram com a ascensão global da China perpassam a delimitação temporal do presente estudo, mas, ainda que não haja a pretensão de se apresentar um retrato holístico destes processos, faz-se necessária a menção de alguns aspectos destas dinâmicas na medida em que estes se comunicam diretamente como a aproximação comercial sino-brasileira.

Em síntese, a abertura econômica chinesa desencadeou um processo de realocação produtiva global – por meio do *outsourcing*² promovido pelas grandes empresas multinacionais em busca de mão-de-obra barata – que redefiniria as estruturas do comércio

¹ Em 2009, a China se tornou o principal destino das exportações brasileiras e, em 2012, tornou-se a principal origem das importações para o país.

² Processo de terceirização das atividades de uma corporação em busca de ganhos em eficiência, custo e competitividade.

internacional. Embora este processo não possa ser satisfatoriamente descrito em seus limites temporais, os últimos 15 anos, sem dúvida, capturam a coroação deste movimento: a ascensão da China a posição de principal ator do comércio mundial.

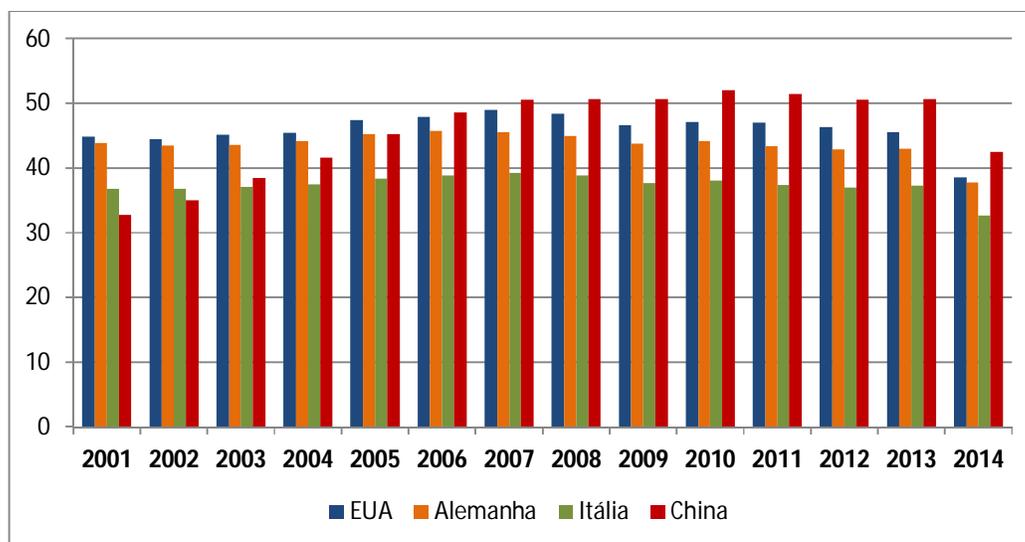
O ano de 2001, além de ponto de partida da série, é também o marco formal deste processo de ascensão, pois, em dezembro daquele ano, a China passaria a integrar o quadro dos estados-membros da Organização Mundial do Comércio – OMC. Naquela época o país já apresentava expressiva participação no comércio internacional, mas estava longe do protagonismo que detém nos dias atuais. De acordo com o banco de dados disponibilizado pelo International Trade Center, em 2001, as exportações chinesas representavam 4,4% do total mundial e o país encontrava-se na sexta posição do *ranking* dos principais exportadores, atrás de países como Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido. No campo das importações, a posição era similar, respondendo a China por 3,9% do total importado no mundo e ocupando, também, a sexta posição no *ranking* dos principais importadores globais³.

Nos anos seguintes, observou-se um aumento gradativo da participação chinesa no comércio internacional até que, em 2009, a China ascendeu ao posto de principal exportador mundial, desbancando a Alemanha e acumulando 9,8% do total exportado pelo mundo naquele ano. No campo das importações, o apetite chinês não conseguiu superar o consumo americano, mas, ainda assim, em 2009, ascendeu a posição de segundo maior importador do mundo, absorvendo 8% das importações globais. Em 2015, final da série, a China mantinha-se como maior exportadora do mundo, respondendo por 14% do total dos valores exportados, assim como se manteve atrás dos Estados Unidos na condição de segundo maior importador do planeta, consumindo 10,2% das importações do globo.

Um indicador que bem ilustra a trajetória da ascensão chinesa é o índice de penetração de mercado das exportações (Gráfico 1). Este índice mede a capacidade que as exportações de um determinado país têm de penetrar os diferentes mercados do comércio internacional e é calculado através da divisão entre o número de países para os quais o determinado país exportou seus produtos e o número de países que declararam importar os mesmos produtos em um determinado ano.

³Disponível em: <http://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx>. Acesso em: 28 abr. 2016.

GRÁFICO 1 – Índice de Penetração de Mercado das Exportações



Fonte: World Integrated Trade Solutions – WITS. Elaboração própria.

Os dados disponibilizados pelo World Integrated Trade Solutions⁴ retratam o processo da consolidação da liderança chinesa no comércio internacional. Em 2001, o índice de penetração das exportações chinesas era de 32,78, o que relegava ao país a sexta posição no *ranking* dos países com melhor pontuação, permanecendo atrás dos Estados Unidos (44,90), Alemanha (43,83), França (37,65), Itália (36,74) e Reino Unido (35,56).

Porém, à medida que os anos foram passando, a China foi galgando melhores posições relativas – terceira posição em 2003, segunda posição em 2005 – até que, em 2006, superou os Estados Unidos (47,90) e alcançou a liderança no *ranking* com um índice de 48,54. As exportações chinesas, desde então, vem se mantendo como as mais competitivas do mundo, atingindo, em 2010, a marca recorde de 52 pontos, 10,4% superior a dos americanos (47,11), segundos colocados. Em 2014, último ano da série, há uma contração global nos valores do índice como resultado da persistência recessiva que reflete os desdobramentos da crise financeira de 2008. A China, contudo, permanece na liderança incontestemente com 42,49 pontos, seguida por Estados Unidos (38,59) e Alemanha (37,77).

⁴Disponível

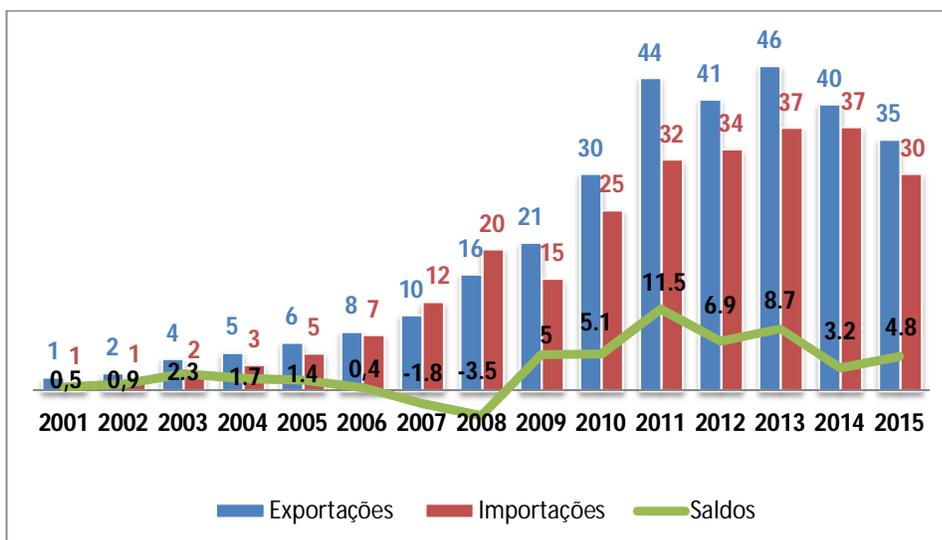
<<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/all/StartYear/2000/EndYear/2004/Indicator/NDX-XPRT-MKT-PNRTTN>>. Acesso em: 28 de abr. 2016.

Os indicadores apresentados apontam para o fato de que a ascensão comercial chinesa constitui-se em um fenômeno global e que, sua acessão à OMC em 2001, estabeleceu as bases para a aceleração e consolidação deste protagonismo comercial. Dentro dos últimos 15 anos, o poder de penetração das exportações chinesas ganhou dimensões que redefiniriam o comércio internacional e, atualmente, impossibilitam a dissociação do seu estudo das considerações acerca do efeito China sobre as suas dinâmicas.

1.2 Evolução das Relações Comerciais Sino-Brasileiras

Se há algum aspecto que possa sintetizar os últimos 15 anos do comércio exterior brasileiro, este é a ascensão da China como principal parceiro comercial do país. Entre 2001 e 2015, a corrente comercial sino-brasileira experimentou um ritmo exponencial de crescimento dos valores transacionados: ao início da série histórica, a soma das exportações e importações realizadas entre o Brasil e a China totalizava US\$ 3,2 bilhões; em 2013, ápice da série em análise, a corrente chegava a US\$ 83,3 bilhões, o que representa uma espetacular variação percentual de 2.479,5% em relação aos resultados de 2001. O gráfico 2 nos permite vislumbrar a magnitude deste processo de aproximação comercial:

GRÁFICO 2 – Balança Comercial Brasil China, em US\$ bilhões

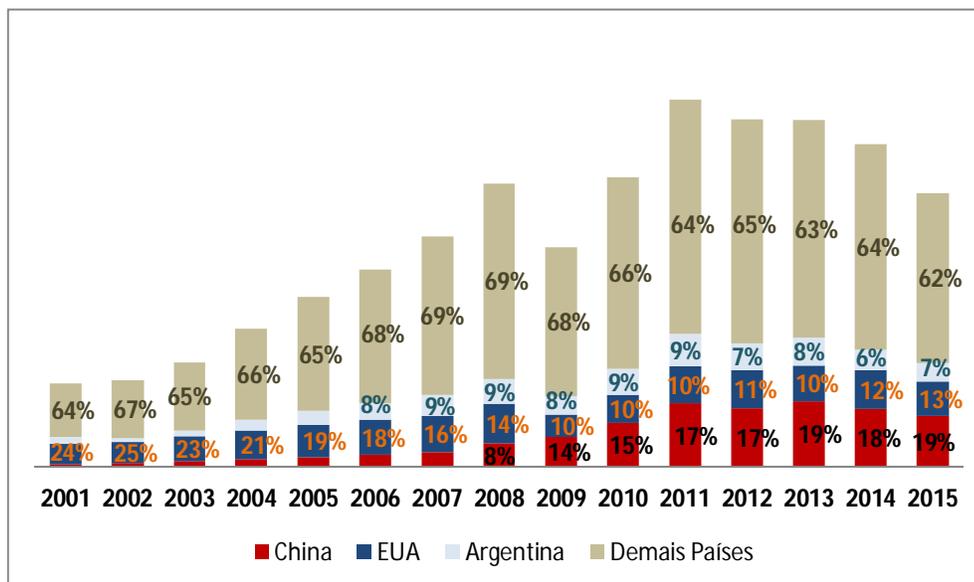


Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Os valores exportados do Brasil para a China observaram um crescimento médio anual 29,1%, partindo de US\$ 1,9 bilhão, em 2001, para US\$ 46 bilhões em 2013. A tendência ao crescimento constante, contudo, vem manifestando sinais de esgotamento nos últimos dois anos. Em 2014, os valores exportados para a China contraíram-se em 11,8% e, em 2015, essa redução foi de 12,3%. Esta fase contracionista, associada à queda nos preços das *commodities*, contudo, não foi suficiente para ofuscar o formidável acréscimo nos valores exportados para o país: quando se compara os US\$ 35,6 bilhões acumulados em 2015 com os resultados obtidos em 2001, observa-se um crescimento de 1.772%.

As importações também apresentaram uma tendência ao crescimento exponencial, performando uma taxa média anual de 27,4%, um pouco abaixo da média das exportações. Esta lógica expansiva foi contrariada em duas ocasiões ao longo dos últimos 15 anos: a primeira foi em 2009 quando, como consequência da crise financeira, os valores importados da China reduziram-se em 20,6%; e a segunda foi no último ano quando, em decorrência da depreciação do Real e da contração da demanda doméstica, os valores recuaram 17,7%. Ainda assim, os US\$ 30,7 bilhões importados da China em 2015 corresponderam a mais de 23 vezes do total importado em 2001.

Em termos relativos, o aumento da relevância chinesa para o comércio exterior brasileiro pode ser auferido mediante a análise da participação dos países na composição da demanda pelas exportações nacionais, assim como, na análise da composição das importações por países nas quais se originam. Na medida em que estas participações aumentam ou diminuem, pode-se visualizar quais países cresceram ou encolheram em importância relativa nas relações comerciais com o Brasil.

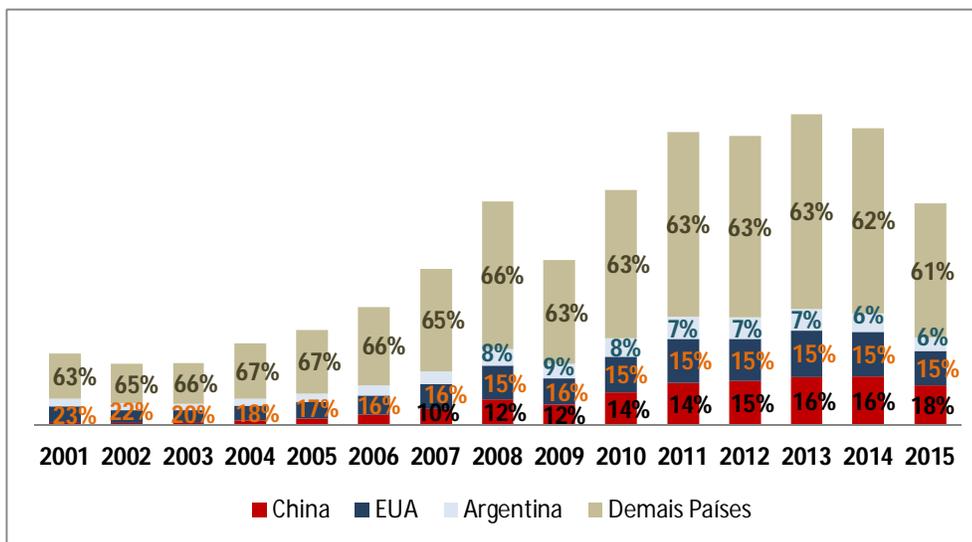
GRÁFICO 3 – Exportações Brasileiras por País de Destino

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

O gráfico 3 mostra a trajetória da ascensão chinesa na composição da demanda pelas exportações brasileiras. Em 2001, a China ocupava a sexta posição no *ranking* dos principais destinos das exportações do Brasil e as mercadorias que eram direcionadas ao país representavam meros 3,3% do total dos valores exportados pelo país. Os Estados Unidos, por outro lado, consumiam 24,4% do total das exportações e figurava, com ampla margem, na liderança do *ranking* em questão. A Argentina, segunda colocada, respondia 8,6% do total.

Com o passar dos anos, contudo, a participação relativa dos Estados Unidos foi contraindo-se, gradativamente, em contraposição ao aumento da participação chinesa até que, em 2009, a China ultrapassa os Estados Unidos e a Argentina e assume a liderança do *ranking* dos principais destinos das exportações brasileiras, acumulando, na ocasião, 13,7% do total. Esta proeminência foi ampliada ao longo dos anos e, em 2015, a China absorvia 18,6% de tudo o que era exportado pelo Brasil; o segundo colocado, os Estados Unidos, era responsável por 12,6% deste total.

GRÁFICO 4 – Importações Brasileiras por País de Origem



Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

As importações seguiram no mesmo sentido. Em 2001, a China ocupava a 10ª posição no *ranking* dos principais países de origem das importações brasileiras, respondendo por 2,4% do total; o primeiro lugar era ocupado pelos Estados Unidos que detinham 23,2% do *market share*; o segundo lugar pertencia à Argentina que acumulava 11,2% do total importado.

A exemplo do que ocorreu com as exportações, ao longo dos últimos 15 anos houve um aumento gradual da participação chinesa na composição da pauta de importações brasileiras. Já em 2007, a China ultrapassava a Argentina e ocupava o posto de segunda principal origem das importações brasileiras, acumulando 10,5% do total importado contra 8,6% dos argentinos. Em 2012, ultrapassou os Estados Unidos e assumiu a liderança do *ranking*, na qual se mantém até os dias atuais. Em 2015, 17,9% de tudo que se importou para o Brasil tinha como origem a China; os produtos originários dos Estados Unidos correspondiam, no mesmo período, a 15,4% do total.

É importante ressaltar que, em que pese à relevância brasileira, este protagonismo comercial que a China alcançou em relação ao Brasil não encontra reciprocidade no que diz respeito ao grau da participação brasileira no comércio exterior chinês. De acordo com o International Trade Center⁵, em 2015, o Brasil absorveu 1,2% do total das exportações

⁵ Disponível em: <<http://www.trademap.org/>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

chinesas para o mundo, figurando na 21^a posição do *ranking* por países de destino⁶. No campo das importações realizadas pela China, o Brasil goza de melhor posição relativa: respondendo por 2,6% do total importado pelos chineses, o país ocupou a nona posição no *ranking* por origem das importações⁷.

Para o Brasil, o apanhado geral que resultou deste robusto processo de aproximação comercial com China nos últimos 15 anos foi bastante lucrativo. Com exceção dos anos de 2007 e 2008, quando se experimentou *déficits*, o Brasil usufruiu de repetidos *superávits* comerciais. Do saldo de US\$ 573 milhões, em 2001, os resultados favoráveis ao país chegaram a US\$ 11,5 bilhões em 2011, atingindo o melhor saldo para a série histórica em análise. Entre 2001 e 2015, os saldos acumulados representaram um *superávit* de US\$ 47,8 bilhões para o Brasil. O que se vislumbra com aproximação comercial sino-brasileira, portanto, é um quadro quantitativamente favorável ao país.

Estas facetas quantitativas vêm sendo o aspecto mais comumente percebido da evolução das relações comerciais entre os dois países. Elas ofuscam, contudo, a percepção de outra característica essencial à compreensão deste processo de aproximação mercantil: a da assimetria dos termos qualitativos através da qual estas trocas vêm evoluindo. A desconsideração desta última faceta inibe o exercício reflexivo sobre os impactos e consequências da aproximação comercial com a China para a economia brasileira no médio e longo prazo. Dedicar-se-á, portanto, o seguinte capítulo à análise desta outra face da relação.

⁶ Consideraram-se as exportações para Hong Kong.

⁷ Consideraram-se as atividades de re-importações para China.

2 O APETITE CHINÊS POR COMMODITIES E A DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO INTERCÂMBIO COMERCIAL

A proposição central deste estudo reside na imperiosidade do aprofundamento analítico sobre as relações comerciais sino-brasileiras. É basilar a premissa de que os termos e rumos que vêm se configurando ao longo dos últimos anos devam ser considerados de forma a transcender uma ótica meramente quantitativa e abarcar as características qualitativas da relação.

A relevância da proposta subsiste no fato de que a abordagem qualitativa das relações comerciais entre o Brasil e a China aponta para um cenário, em longo prazo, bem menos favorável à economia brasileira, contrariando as presunções otimistas que uma abordagem superficial dos *superávits* comerciais possa equivocadamente subsidiar.

Há em curso uma deterioração dos termos de intercâmbio caminhando em sentido desfavorável ao Brasil e, na medida em que as projeções sobre as implicações negativas deste processo começam a se materializar, crescem em relevância as considerações qualitativas sobre a aproximação comercial com a China.

O presente capítulo, portanto, dedicar-se-á a reflexões sobre os termos de troca entre os dois países, apontando o apetite chinês por produtos primários como fomentador do processo de especialização primária das exportações brasileiras e assinalando a consequente vulnerabilidade decorrente desta tendência à deterioração.

2.1 A Demanda Chinesa e o Boom no Comércio Internacional das Commodities

O processo de depreciação qualitativa da pauta de exportações brasileiras não pode ser compreendido em dissociação ao fenômeno chinês e aos seus efeitos sobre os preços das *commodities*. A inclusão econômica do gigante asiático desencadeou um monumental e acelerado processo de industrialização, originalmente, alimentado pela realocação das cadeias produtivas promovida por multinacionais sedentas por mão-de-obra barata, que, em algumas décadas, redefiniria a conjuntura econômica global.

Os aspectos desta dinâmica que interessarão ao presente capítulo podem ser sintetizados nas seguintes etapas: i) o barateamento do capital humano aqueceu a indústria de transformação, o que ampliou a procura por bens primários e reduziu significativamente os

custos dos bens finais; ii) o processo de industrialização desencadeou um ritmo acelerado de urbanização, o que por sua vez, aqueceu a indústria da construção civil e aumentou a demanda por minerais; e, iii) a gradual melhora de renda e a criação de um gigantesco mercado consumidor ampliaram, grandemente, a procura por alimentos. Quando se considera as limitações geográficas da China, todos estes processos convergem em um só sentido: pressão sobre a demanda internacional por *commodities* e, conseqüentemente, sobre seus preços.

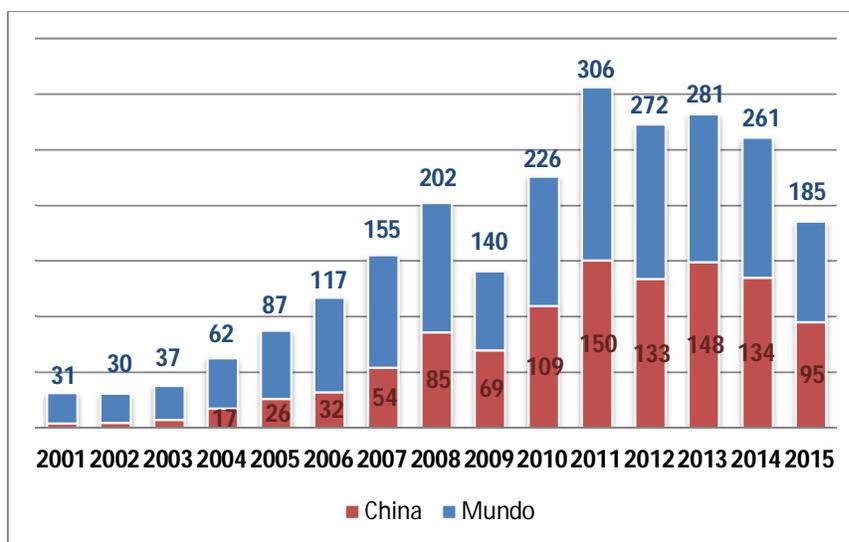
Nos últimos 15 anos, o PIB chinês cresceu a uma média anual de 11,8%, alcançado o ápice de sua trajetória ascendente entre os anos 2006 e 2007, quando variou em 17,2%, e, após a crise financeira de 2008, entrou em uma trajetória decrescente, culminando com o pior desempenho da série histórica quando, entre os anos de 2014 e 2015, observou um crescimento de 8,0% de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional - FMI⁸.

Este crescimento contínuo e acelerado exerceu um profundo impacto nos fluxos de comércio exterior. Os reflexos desta ascensão econômica chinesa sobre a demanda internacional por *commodities* podem ser evidenciados através da análise do comportamento das importações mundiais de produtos básicos.

A título de exemplo, optou-se, na presente seção, pela adoção, como amostra, de três distintas categorias de produtos, a saber: i) Minérios, escórias e cinzas; ii) Sementes e frutos oleaginosos, grãos, sementes e frutos diversos, plantas industriais ou medicinais, palhas e forragens; e, iii) Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias betuminosas, ceras minerais. A eleição das referidas amostras encontra-se fundamentada no fato de que as *commodities* que o Brasil tradicionalmente exporta para China - a exemplo do minério de ferro, da soja e dos óleos de petróleo - estão contidas nas categorias em questão.

⁸ PIB Paridade por Poder de Compra. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weoselser.aspx?c=924&t=1>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

GRÁFICO 5 – Importações Mundiais de Minérios, Escórias e Cinzas (SH2 26), em US\$ bilhões



Fonte: Trade Map, International Trade Center. Elaboração própria.

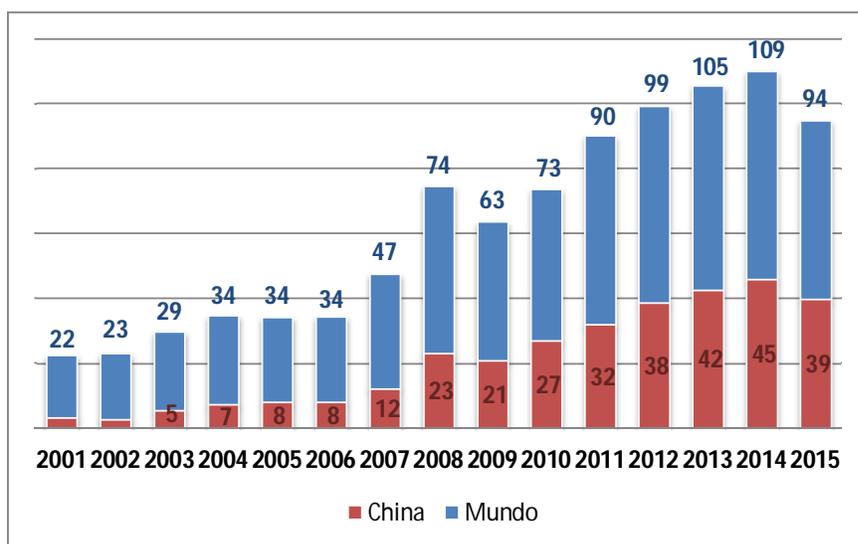
O gráfico 5, que analisa a evolução das importações mundiais de minérios, escórias e cinzas, apresenta um quadro elucidativo quanto ao efeito China sobre a demanda internacional por *commodities*. Através destes dados, é possível observar que, no comparativo entre os valores importados no ano inicial da série, US\$ 31 bilhões, em 2001, e no ano final, US\$ 185 bilhões, em 2015, houve um acréscimo de 490,8% nas importações globais de minérios. Quando se compara os valores referentes a 2001 com os valores referentes a 2007 (US\$ 306 bilhões), o ápice da série, a variação sobe para 874,3%.

A contribuição da China para explosão das importações de minério resta clara quando se analisa a composição da demanda internacional pela categoria de produto: em 2001, as importações chinesas de minério representavam 13,3% do total mundial; em 2015, esta participação percentual subiu para 51,2%, ou seja, mais da metade de todas as importações mundiais de minério tiveram como destino a China no ano passado. Já em 2004, o país desbancava o Japão e assumia a liderança da demanda mundial por importação de minérios.

No quesito evolução dos valores, as importações globais de minérios, como o conjunto das *commodities* em geral, sofreu uma contração recorde de 30,4% no ano de 2009, fruto da ressaca financeira desencadeada pela crise dos *subprimes*. A contração da demanda chinesa para o período foi menor, permanecendo na casa dos 19%. Seguiu-se então uma recuperação

oscilante que encontrou seu limite expansivo no ano de 2013. O biênio 2014-2015 foi de contração. Em 2015, as importações globais de minério contraíram-se em 28,9%. A contração chinesa superou a global nos dois últimos anos, encolhendo a sua demanda em 9,4%, em 2014, e 29,5%, em 2015.

GRÁFICO 6 – Importações Mundiais de Sementes e Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes e Frutos Diversos; Plantas Industriais ou Medicinais; Palhas e Forragens (SH2 12), em US\$ bilhões



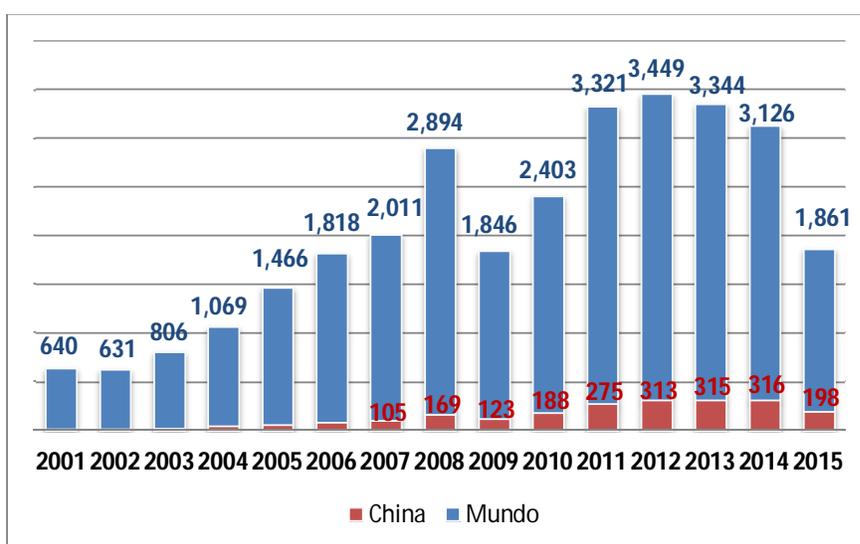
Fonte: Trade Map, International Trade Center. Elaboração própria.

As importações globais de sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens, embora apresentem uma tendência a maior estabilidade, compartilham algumas características com a evolução das importações de minério: ambas apresentam uma ampliação exponencial dos valores importados; e, nos dois casos, a participação da china na composição da demanda ganha significativa relevância ao longo da série.

Em 2001, importavam-se mundialmente US\$ 22 bilhões em grãos, sementes e frutos, dos quais, 14,8%, ou US\$ 3 bilhões deste total tinha como destino a China. Em 2015, último ano da série histórica, as importações desta categoria de produtos, na qual se encontra a soja, totalizavam US\$ 94 bilhões, correspondendo às importações chinesas 42% deste total. Um comparativo entre os resultados do primeiro e último ano revelará uma variação de 318% nos valores totais.

A menor oscilação desta série está vinculada à natureza desta categoria de produtos: majoritariamente de natureza alimentar, o aumento no consumo destes bens está associado a ganhos na renda, os quais são menos fluídos e, portanto, o consumo é menos suscetível a flutuações. Ainda assim, as importações mundiais de sementes, grãos e frutos recuaram 14,8% no recessivo ano de 2009 e, após cinco anos de retomada do crescimento, voltaram a cair em 13,8% no ano de 2015, conforme se vislumbra no gráfico 6.

GRÁFICO 7 – Importações Mundiais de Combustíveis Minerais, Óleos Minerais e Produtos da sua Destilação (SH2 27), em US\$ bilhões



Fonte: Trade Map, International Trade Center. Elaboração própria.

De todas as categorias de produtos amostrais selecionadas, as importações de combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais compõe a série histórica com os valores totais mais significativos e com maior diversidade na composição da demanda. Esta distribuição da procura remete ao fato de que pertence ao grupo em questão uma das principais matrizes energéticas da economia contemporânea, o petróleo, cuja dependência é amplamente compartilhada pelas distintas economias globais e seus preços significativamente sensíveis às dinâmicas da geopolítica.

Ainda assim, os combustíveis minerais e derivados não contrariaram a tendência do aumento gradual da participação chinesa em sua demanda. Apesar de não ser a principal importadora mundial de petróleo, a China partiu da 8ª posição no *ranking*, em 2001, para a 2ª, em 2012, permanecendo nesta posição até 2015 e ficando atrás apenas dos Estados Unidos.

Em 2001, a China absorvia 2,7% das importações mundiais; em 2015, já consumia 10,7% do total importado (ITC, 2016).

Em 2009, os valores importado encolheram em 36,2%, como reflexos da crise de 2008 e, em 2015, contraíram-se em 40,5%, refletindo persistência recessiva global e afrouxamento da oferta, quer seja pela descoberta de novas bacias, pela exploração de xisto ou pela inclusão do petróleo iraniano no mercado internacional.

Qualquer que seja a amostra selecionada, torna-se evidente o protagonismo do crescente apetite chinês por produtos básicos na ampliação da demanda internacional por *commodities*. Esta voracidade, ou a contração dela, tem exercido grande influência sobre os preços - como se verificará mais a frente - e vem reconfigurando o cenário econômico global, desencadeando um processo de especialização primária das exportações de muitos parceiros comerciais atraídos pela órbita chinesa. O Brasil não está imune a esta influência e a análise qualitativa dos termos de troca nas relações comerciais sino-brasileiras reforçará esta percepção.

2.2 Uma Análise Qualitativa dos Termos de Troca

Faz-se necessário ao esforço de análise das relações comerciais sino-brasileiras uma abordagem qualitativa sobre o intercâmbio comercial, de forma que seja possível vislumbrar em que termos a evolução destas relações tem avançado, assim como, conjecturar quais as eventuais implicações destas dinâmicas comerciais.

A abordagem qualitativa pode ser exercida através do exame das composições das pautas bilaterais de exportações e importações ao longo do período em análise, e a gradação qualitativa poderá ser auferida na medida em que as Nomenclaturas Comuns do Mercosul – NCM⁹ apresentadas acumulem maior ou menor valor agregado.

⁹ A Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM é um sistema de classificação de mercadorias, baseado no Sistema Harmonizado e composto por oito dígitos (capítulo; posição; subposição; item; e subitem), que é adota pelos países que compõem o Mercosul.

TABELA 1 – Exportações do Brasil para a China, 2001-2015

NCM	Produto	Valores US\$ FOB	% total
2601.11.00	Minérios de ferro e seus concentrados	96.790.613.879	30,6
1201.90.00	Soja, mesmo triturada, exceto para sementeira	61.428.666.723	19,4
1201.00.90	Outros grãos de soja, mesmo triturados	41.186.372.790	13
2709.00.10	Óleos brutos de petróleo	30.948.388.348	9,8
4703.29.00	Pastas químicas de madeira	10.607.009.529	3,4

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Observando estas orientações e isolando os cinco principais produtos exportados do Brasil para a China, prontamente nos deparamos com uma característica óbvia: a baixa diversidade da pauta exportadora nacional. Os cinco principais produtos corresponderam a 76,1% do total de US\$ 316,4 bilhões exportados para o país nos últimos 15 anos.

Concomitantemente ao alto grau de concentração da pauta, fica evidente a baixa composição de valor agregado nos produtos exportados: 30,6% das remessas brasileiras para China corresponderam ao envio de minério de ferro e seus concentrados; 32,4% a exportações de soja e outros grãos de soja; 9,8% a óleos brutos de petróleo; e 3,4% a pastas químicas de madeiras (celulose).

TABELA 2 – Importações da China para o Brasil, 2001-2015

NCM	Produto	Valores US\$ FOB	% total
8529.90.20	Outras partes para aparelhos receptores de radiodifusão, televisão, etc.	9.962.731.229	3,7
8517.70.99	Outras partes para aparelhos de telefonia/telegrafia	7.480.693.840	2,8
9013.80.10	Dispositivos de cristais líquidos (LCD)	3.615.615.046	1,3
8517.12.31	Terminais portáteis de telefonia celular	3.186.957.492	1,2
8473.30.92	Tela para microcomputadores portáteis, policromática	3.129.399.387	1,2

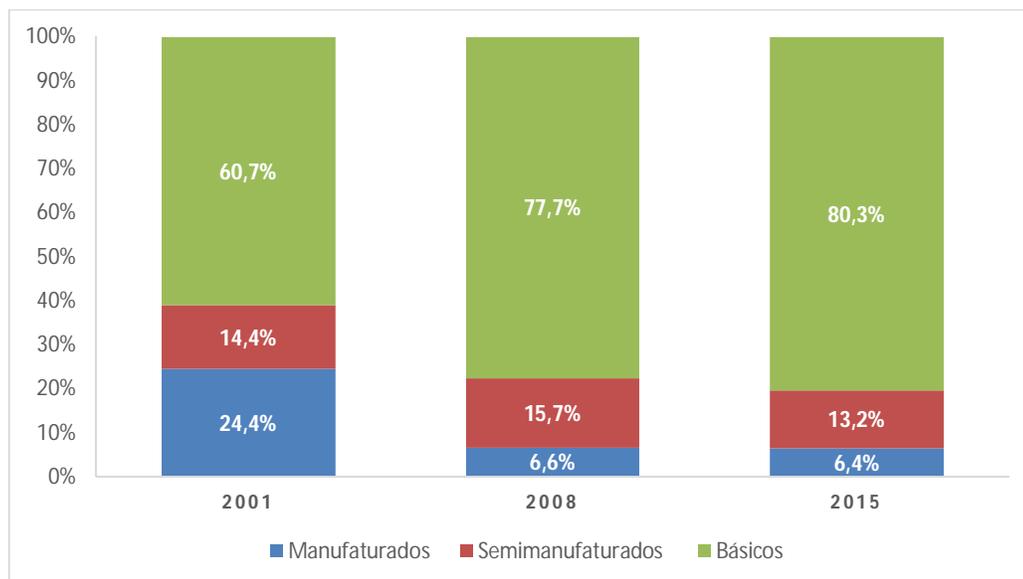
Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

As importações chinesas para o Brasil, por outro lado, observam uma lógica inversa. No aspecto diversidade, a pauta de importações chinesas para o país é bem mais complexa e os cinco principais produtos que a compõe não chegam a representar 11% do total de US\$ 268,6 bilhões importados para o Brasil nestes últimos 15 anos.

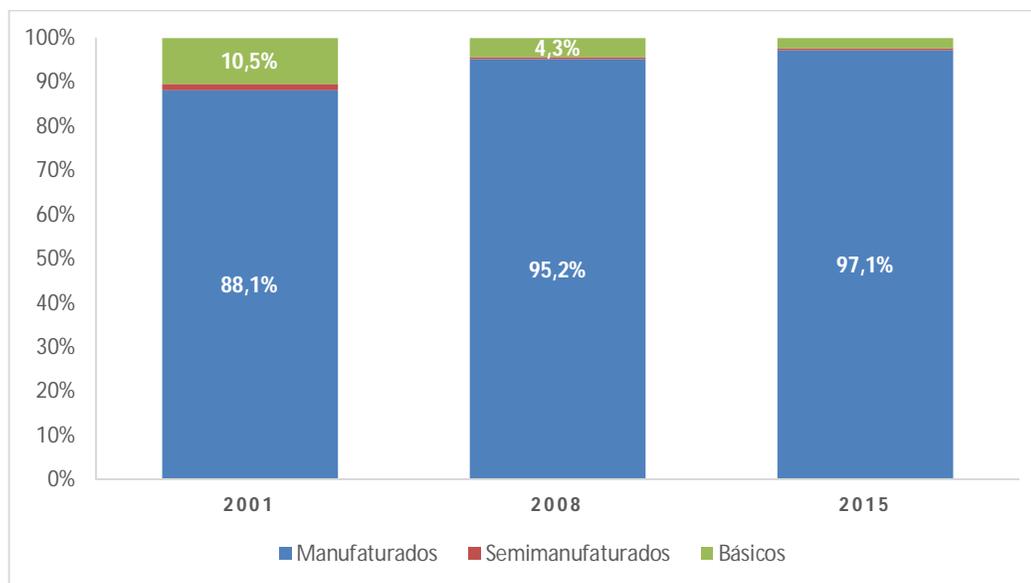
Entre 2001 e 2015, as importações chinesas para o Brasil subdividiram-se em 8.826 NCM's distintas, ao passo que as exportações brasileiras para China, apesar de apresentar maiores valores e volumes, foram constituídas de 4.710 produtos diferentes. Esta diversificação da pauta de importações é um indicativo do maior dinamismo econômico chinês.

No quesito composição de valor, os produtos embarcados pelos chineses estão anos luz a frente, em termos de complexidade tecnológica e valor agregado, das mercadorias exportadas pelo Brasil: enquanto exportam minérios de ferro, soja e petróleo, os brasileiros compram televisões, telefones, dispositivos de cristais líquidos e telas para microcomputadores dos chineses.

Os dados sugerem, portanto, que pesa contra o Brasil uma significativa desvantagem qualitativa em suas relações comerciais com a China. Estas discrepâncias ampliaram-se continuamente nos últimos 15 anos de intercâmbio e a gradação da deterioração pode ser observada através da análise da composição das pautas por fator agregado ao longo do período:

GRÁFICO 8 – Exportações do Brasil para a China por Fator Agregado

Fonte: DEAEEX, MDIC. Elaboração própria.

GRÁFICO 9 – Importações da China para o Brasil por Fator Agregado

Fonte: DEAEEX, MDIC. Elaboração própria.

O gráfico 8 apresenta um claro processo de perda de complexidade das exportações brasileiras para a China. É possível observar que, em 2001, a participação dos produtos básicos na pauta correspondia a 60,7% do total, ao passo que os manufaturados representavam 24,4% dos produtos exportados para a China. Em 2008, os produtos primários passaram a

representar 77,7% e os manufaturados 6,6%. Em 2015, ano final, os produtos básicos respondiam por 80,3% da pauta e os manufaturados por 6,4%.

O gráfico 9, por outro lado, apresenta uma tendência quase que inversamente proporcional para as importações chinesas. Em 2001, 88,1% das remessas da China para o Brasil era composta por produtos manufaturados, ao passo que os produtos básicos compunham 10,5% da pauta. Já em 2008, a participação dos produtos básicos encolheu para 4,3% e os produtos manufaturados cresceram para 95,2% do total. Em 2015, os manufaturados totalizavam 97,1% da pauta e os básicos meros 2,5%.

As implicações negativas deste processo de especialização primária não são novidades e permeiam o pensamento econômico da CEPAL há décadas. Ainda nos idos dos anos 40, Raúl Prebisch já questionava as pretensas vantagens comparativas em a América Latina assumir o papel periférico de produtor mundial de bens primários. Desconstruía, para tanto, a crença de que os ganhos de produtividade nos países industrializados reduziriam os preços relativos dos bens manufaturados frente aos das *commodities*, transferindo, assim, os benefícios dos ganhos tecnológicos para a periferia.

Segundo Prebisch (1949, p. 56), se as premissas distributivas de que os ganhos tecnológicos nos países industrializados são gradualmente transferidos - através da depreciação relativa dos preços dos produtos manufaturados - para os países periféricos se evidenciassem de fato, não haveria que se refutar a proposição da especialização primária, uma vez que os frutos do progresso técnico seriam repartidos, igualmente, em todo mundo. Alerta, porém, que os fatos não confirmam as referidas premissas e, baseado em dados referentes ao século XIX e XX, constata que a relação de preços se moveu constantemente contra a produção primária.

Prebisch descreve que os processos cíclicos, inerentes ao capitalismo, são guiados pela contínua disparidade entre a demanda e a oferta globais por artigos de consumo terminados nos centros cíclicos. Na fase *crescente* do ciclo a procura sobrepassa a oferta, e na fase *minguante* ocorre o contrário. O preço sobe na crescente e corrige os excessos na procura e baixa na minguante e corrige os excessos na oferta. Os preços primários sobem mais rápido que os finais na crescente do ciclo, porém, descem mais do que estes na minguante; apartando-se, gradualmente, os preços finais dos primários e, conseqüentemente, deteriorando os benefícios repassados aos produtores de *commodities* em comparação aos benefícios auferidos pelos países industrializados.

Esta dinâmica restaria explicada pelo fato de que, durante a crescente, uma parte dos benefícios transfere-se aos salários, mas que, durante a minguante e a conseqüente retração dos benefícios, os referidos aumentos perdem a fluidez ante a resistência à baixa salarial nos países de centro. As pressões, então, são transferidas à periferia em razão das limitações da concorrência (excedente de mão de obra) e do menor grau de organização dos trabalhadores. A desorganização da massa operária no setor primário a impede de lograr e de manter os aumentos salariais conquistados nos países industriais.

Assim, a resistência à absorção da contração dos benefícios nas baixas cíclicas nos países do centro faz com que a balança pese contra os países periféricos e os preços, ao longo prazo, não sejam capazes de equalizar a distribuição dos ganhos advindos dos avanços tecnológicos. Refuta, então, a possibilidade de superação do subdesenvolvimento através da consolidação da especialização da divisão internacional do trabalho. Haveria, portanto, uma deterioração dos termos de troca.

Ricardo de Medeiros Carneiro, Professor da Unicamp e consultor da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, no estudo *Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina*, sintetiza uma concepção atualizada da tese da deterioração dos termos de intercâmbio que permeou o pensamento da Comissão e norteia a condução deste trabalho:

A especialização na produção das commodities e seus malefícios decorriam de dois problemas distintos: do declínio a longo prazo dos termos de intercâmbio associados à perda de valor real dos preços das *commodities* ante as manufaturas (hipótese Prebisch-Singer) e da excessiva volatilidade desses preços no curto e médio prazos. O primeiro fenômeno seria produzido pela baixa elasticidade-renda da demanda por commodities combinada com características peculiares da oferta, tais como as praticamente inexistentes barreiras à entrada cuja implicação principal seria a propensão à superprodução. Por sua vez, a volatilidade seria o resultado das baixas elasticidades-preço da demanda e da oferta. (CARNEIRO, 2012, p. 7)

Os efeitos destas duas dinâmicas sobre os países especializados na produção de *commodities*, prossegue o autor, seriam, no longo prazo, o agravamento do estrangulamento externo, na medida em que a capacidade de importar é limitada pela depreciação relativa dos preços das matérias primas exportadas; e, no âmbito interno, a volatilidade dos preços dificultariam as decisões de investimento e o aumento sustentado da produtividade, tornando a gestão macroeconômica mais complexa frente a flutuações mais amplas das taxas de câmbio, preços e renda.

A própria financeirização contemporânea das *commodities*, permeando o processo produtivo com as oscilações especulativas, aliada ao fim dos mecanismos domésticos e internacionais de gerenciamento da oferta e do consumo de bens primários, alavancaram significativamente a volatilidade dos preços das *commodities* nos últimos anos. Este processo tornou a especialização primária em uma aposta econômica ainda mais arriscada.

É certo que vivenciamos um momento ímpar, a ascensão econômica chinesa – e, de maneiras mais abrangente, a dos países do leste asiático – abriu ao mundo um mercado consumidor de bilhões de indivíduos e reorientou as cadeias produtivas globais através da inclusão de um exército de mão de obra barata, formatando um cenário econômico internacional distinto daquele que contextualizou o esforço introdutório de Prebisch.

Esta inclusão teve profundos efeitos sobre as limitações imposta pela elasticidade-renda da demanda, incrementado exponencialmente e por um período excepcionalmente prolongado os preços das *commodities*, assim como, depreciou consideravelmente os preços relativos dos manufaturados através do barateamento do capital humano.

Neste contexto, as considerações quanto às implicações de uma especialização primária foram negligenciadas pelo o Governo Brasileiro e seus pares Latino-Americanos, a deterioração dos termos de troca parecia concepção ultrapassada ante aos sedutores *superávits* comerciais com a China. Parecia que os ciclos haviam sido superados e que, finalmente, as vantagens comparativas faziam sentido. Em pró destas vantagens, foi posto em reversão o processo inaugurado com o esforço substitutivo de importação iniciados nos anos 30.

É preciso considerar que este processo de especialização primária se desenvolve em detrimento das demais atividades no âmbito doméstico. A própria sobrevalorização da moeda nacional, promovida pelo ingresso de dólares advindos das exportações primárias, encarecem as manufaturas nacionais e as tornam menos competitivas frente as manufaturas estrangeiras, quer seja no âmbito nacional, quer seja no âmbito internacional, no processo que se convencionou chamar de doença holandesa.

Embora pareça que recentemente o Governo Brasileiro tenha acordado para as questões cambiais e que, com grande auxílio do recente choque das *commodities*, tem atuado para manter uma taxa cambial competitiva, as manufaturas nacionais ainda permanecem muito vulneráveis à concorrência chinesa, especialmente devido à grande aproximação comercial dos últimos anos.

A defesa em favor do valor agregado que se consubstancia no presente capítulo reside na ideia da primazia da indústria de transformação sobre o setor primário, uma vez que a primeira é capaz de fomentar a ampliação do fluxo interno da renda, dinamizando a economia doméstica, e reduzindo as pressões distributivas sobre as políticas sociais estatais. Este entendimento encontra guarida nos autores e trabalhos previamente citados.

Ao abordar a desconstrução da tese de que o subdesenvolvimento poderia ser superado por uma maior especialização dos países periféricos através das vantagens comparativas elaborada por Prebisch, Carneiro bem enfatiza que o autor estabelece uma hierarquia dos setores e, neste sentido, chega à seguinte conclusão:

[...] Assim, a expansão da indústria seria capaz de criar mercados para si própria, mas o contrário não seria verdadeiro, tendo o setor primário que depender dos mercados criados pela indústria, ou, na sua inexistência, pelos oriundos da demanda externa. O argumento vai, portanto, além da postulação de que os mercados para bens agrícolas cresceriam a um ritmo inferior aos mercados de bens industriais refletindo elasticidade-renda da demanda diferenciadas. A questão residiria mais propriamente no potencial elevado de diversificação da atividade industrial ante o baixo potencial de *upgrading* das atividades primárias em direção a maior valor adicionado dos produtos, sua baixa capacidade de *spillover* tecnológico e fraco encadeamento com outras atividades produtivas domésticas. (CANEIRO, 2012, p. 8)

O Governo Chinês parece compreender bem esta dinâmica e a sua postura fiscal na condução do comércio exterior aponta neste sentido. A tabela 3 nos mostra a média das alíquotas mínimas tributadas sobre distintas linhas tarifárias¹⁰ importadas a partir do Brasil:

¹⁰ Linhas tarifárias correspondem a descrições detalhadas de produtos padronizadas internacionalmente através do Sistema Harmonizado (SH). A harmonização internacional compreende até 06 números (capítulo; posição; e subposição) e podem desdobrar-se, nos âmbitos nacionais, em nomenclaturas mais extensas para designar distintos produtos. A comparabilidade internacional, contudo, se limita ao núcleo dos 06 primeiros números.

TABELA 3 – Tratamento Tributário às Importações Brasileiras na China

Produto Descrição SH (*)	Tributação Média (Alíquota Mínima)	Produto Descrição SH	Tributação Média (Alíquota Mínima)
Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (4)	3.00%	Molho de soja (1)	28.00%
Pasta química de madeira de não conífera, à soda ou sulfato, semibranqueada ou branqueada (1)	0%	Papel, cartões, têxteis, sensibilizados, não impressionados, em rolos (2)	18.00%
Couros e peles inteiros, de bovinos ou de eqüídeos, preparados após curtimenta ou secagem (4)	6.50%	Outros calçados de couro natural ou reconstituído (3)	24.00%
Fumo não manufaturado, total ou parcialmente destalado (2)	10.00%	Cigarros contendo fumo (1)	25.00%

Fonte: Market Access Map, International Trade Centre. Elaboração própria.

(*) número de desdobramento possíveis da linha tarifária chinesa.

O quadro mostra que muitas das principais *commodities* exportadas do Brasil para a China encontram um receptividade tributária que inexistente para os produtos finais derivados das mesmas. Assim, observa-se que a linha tarifária “soja, mesmo triturada, exceto para semeadura” (SH 1201.90) é tributada em uma alíquota mínima média de 3,0% do total *ad valorem*, ao passo que o “molho de soja” (SH 2103.10) importado do Brasil possui uma tributação mínima de 28%. O padrão se repete nas demais amostras.

Ao observar as discrepâncias tarifárias que variam na medida em que os produtos condensam menos ou mais valor agregado, vislumbra-se umas das diretrizes centrais ao crescimento chinês nas últimas décadas: importar *in natura*, agregar valor internamente e evitar a exportação de matérias primas sem valor-agregado (QUARESMA, 2012, p. 114). Sob esta orientação, não resta dúvidas sobre que papel cabe ao Brasil no aprofundamento das relações comerciais sino-brasileiras: provedor de *commodities* e mercado consumidor dos produtos finais chineses.

Segundo levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹¹, a participação da indústria extrativa na composição do PIB nacional subiu de 1,6% em 2001,

¹¹ Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

para 4,1% em 2013. A indústria de transformação, por seu turno, seguiu tendência inversa e diminuiu de 15,3%, em 2001, para 12,3% do PIB em 2013.

Estes indicadores apontam para uma preocupante tendência à perda de complexidade por parte da economia brasileira e os efeitos negativos desta deterioração comercial, motor deste processo, começam a se manifestar por meio da evidente vulnerabilidade econômica do Brasil na contemporânea crise das *commodities*. A situação atual, portanto, reforça a urgência de se repensar os termos da aproximação comercial com a China e, acima de tudo, de encará-la sob uma ótica qualitativa.

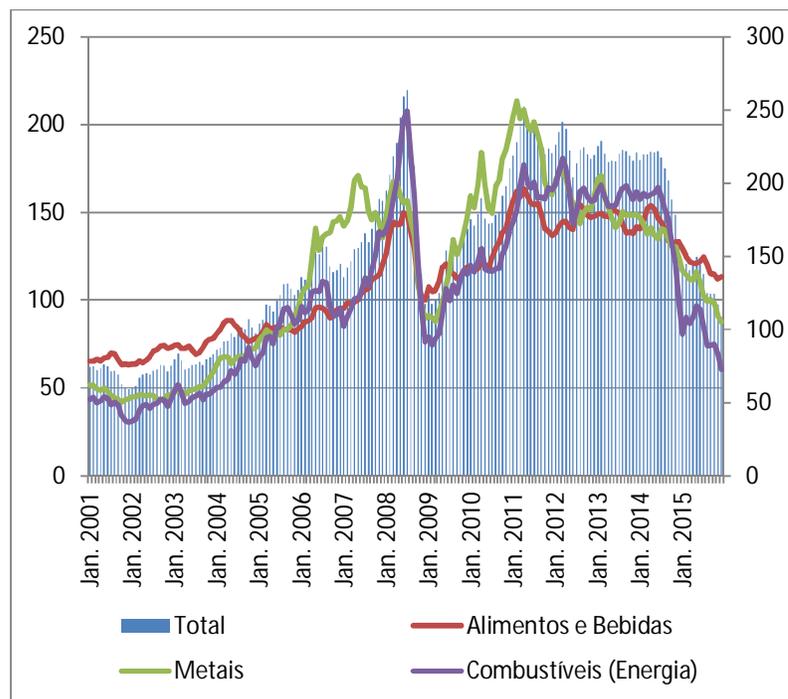
2.3 A Queda no Preço das Commodities e os Reflexos na Balança Comercial Brasileira

O ingresso da China no mercado global, indiscutivelmente, abalou as estruturas da conjuntura econômica internacional. A realocação produtiva que se seguiu injetou a fluidez nos salários industriais através do intenso manufaturamento periférico, acompanhado de um formidável processo de industrialização / urbanização que abriu ao mundo um mercado consumidor de mais de um bilhão de pessoas.

Estes processos exerceram significativos impactos sobre os preços dos bens: primeiro, depreciaram relativamente os preços dos bens finais através da redução dos custos produtivos por meio da utilização de mão-de-obra barata, aquecendo a sua produção e demandando mais produtos primários para produzi-los; segundo, minimizaram as limitações da elasticidade-renda sobre a ampliação dos preços de produtos básicos através da inclusão de um gigantesco mercado consumidor e ascensão de uma gigantesca e inédita demanda.

Ao se depararem com as limitações a uma resposta imediata do lado da oferta de produtos básicos, o impacto deste apetite se manifestou sobre os preços destes produtos, aumentando exponencialmente os valores das *commodities* e levando os países que as detinham a surfar em suas lucrativas ondas, ignorando os alertas que apontavam para os riscos de deterioração dos termos e da especialização primária.

O *boom* que se operou sobre os preços das *commodities*, e seus posteriores desdobramentos, pode ser mais bem vislumbrada através da análise da variação dos seus índices de preços nos últimos 15 anos:

GRÁFICO 10 – Índice de Preços das Commodities (2005=100)

Fonte: Fundo Monetário Internacional – FMI. Elaboração própria.

Entre 2001 e 2008, observa-se uma valorização exponencial dos preços das *commodities* que vai até 2009, quando a ascensão é bruscamente interrompida por reflexo da crise financeira de 2008. A evolução dos preços segue claramente a tendência que o presente trabalho opta por denominar de “efeito Pão-de-Açúcar”¹²: um significativo crescimento nos oito primeiros anos da série, seguido de abrupta contração em 2009, recuperação entre os anos de 2010 e 2013 e ulterior declínio no biênio 2014-2015, decorrente do esgotamento do esforço anticíclico ante a persistência recessiva global.

O comportamento dos preços das *commodities* nos mostra que, apesar da inédita valorização advinda da depreciação dos salários industriais e da inclusão de bilhões de indivíduos no campo da demanda, as oscilações cíclicas descritas por Prebisch (1949, p. 58) continuam a ditar a sua evolução. É possível, inclusive, vislumbrar a corroboração da tese de que as baixas cíclicas tendem a corroer os benefícios adquiridos na alta.

¹² O termo, de autoria própria, “efeito Pão-de-Açúcar” nasceu da observação de que as linhas de tendência de distintos indicadores econômicos para os anos 2001-2015 seguem uma orientação que remetem a silhueta do marco geográfico brasileiro. É, também, uma alusão as expectativas que se desenvolveram em torno do desempenho econômico brasileiro pós-crise e sua ulterior contradição com o colapso econômico que se seguiu na economia do país no último biênio da série. Configura-se, portanto, como marco estatístico e simbólico do período em pauta.

Outra observação merecedora de reiterada menção é a do caráter volátil dos preços das *commodities*. Ademais do que já se tratou sobre suas implicações em momento anterior do trabalho, o gráfico acima ilustra bem a dinâmica que se produz quando incapacidade de resposta imediata por parte da oferta primária se encontra com a ampliação voraz e errática da demanda: há uma distorção pendular que ora penderá para escassez, ora para a superprodução. A volatilidade destes processos é ampliada pelo grau de financeirização atual. Ainda em 2012 e em tons proféticos, alertava Carneiro:

A flutuação dos preços das *commodities* tem sérias implicações para as economias latino-americanas. Se as economias possuem um alto grau de abertura e dependência da exportação de *commodities*, a volatilidade acarreta a variação correspondente das receitas cambiais e fiscais com implicações sobre a trajetória da taxa de câmbio e a postura fiscal. Num regime de câmbio flutuante, as variações exacerbadas do valor da moeda nacional criam um clima de elevada incerteza principalmente para aquelas decisões que envolvem prazo mais longo, vale dizer, o investimento. A variação das receitas fiscais, por sua vez, instabilizam o gasto público e, via de regra, afetam o componente do gasto de menor sustentação política, o investimento. A conclusão é que para países muito dependentes das *commodities*, o principal efeito da volatilidade seria a redução das taxas de investimento e do crescimento a longo prazo. (CARNEIRO, 2012, p. 23)

O fragmento em questão compõe um quadro descritivo que se encaixa perfeitamente ao panorama economicamente adverso pelo qual o Brasil vem passando no último triênio. Em 2014, o sonho das *commodities* desmoronou e levou consigo as economias que delas se especializaram. No Brasil, jogou lenha em uma crise econômica que se associou ao *animus* antropofágico da classe política, em um processo retroalimentado, que tem consolidado um panorama confuso com desfecho incerto e inibidor do investimento e crescimento econômico.

A balança comercial brasileira já dava sinais do esgotamento deste ciclo: ainda em 2013, os superávits comerciais caíram em 88,2%, passando de US\$ 19,3 bilhões, em 2012, para US\$ 2.2 bilhões no ano posterior; em 2014, o saldo era negativo pela primeira vez desde 2001, totalizando um déficit de US\$ 4 bilhões.

A participação da queda dos preços das *commodities* nesta contração fica evidente quando consideramos o comportamento das exportações: desde 2012, os valores exportados declinam ao passo que os volumes seguiram uma crescente. Em 2014, apesar dos volumes (kg) exportados terem aumentado em 3,3%, os valores exportados contraíram-se em 7%. Em

2015, a relação foi de um aumento de 10,6% nos volumes contra uma retração de 15,1% nos valores exportados.

Contudo, a acentuada depreciação do Real frente ao Dólar, levada a cabo com maior ímpeto ao longo de 2015, desempenhou, junto com a contração do consumo doméstico, um forte papel na contenção da tendência aos *déficits* comerciais e, ao final do último ano, o saldo da balança comercial era um dos poucos resultados positivos da economia brasileira. O *superávit* de US\$ 19,6 bilhões, porém, se deveu ao fato de que as importações se contraíram em um ritmo maior (-25,2%) que o das exportações (-15,1%). Em linhas gerais, o que houve, na verdade, foi uma retração de 20,2% da corrente comercial (Secex, 2016)¹³.

Dentre as razões para a queda dos preços das *commodities* encontra-se a reorientação do eixo de crescimento chinês que, por muitos anos, vinha se sustentando na acumulação de repetidos *superávits* comerciais e nas altas taxas de investimento público e privado. A insustentabilidade destes ritmos foram basilares ao 12º Plano Quinquenal (2011-2015)¹⁴ e, em março de 2011, o Governo Chinês já apontava para os ajustes no padrão de crescimento: a nova fase de crescimento endógeno seria orientada pelo incremento do consumo interno com ampliação da renda, aumento da participação de serviços na formação do PIB e taxas de crescimento médio de 7% ao ano.

Contudo, em uma conjuntura econômica global cambaleante, estes ajustes foram prudentemente mais modestos e a econômica chinesa cresceu a um ritmo médio de 9,6% entre 2011 e 2015. Assumindo o papel de motor da economia mundial, a China rebocou as economias dos demais países, até que a conjunção entre investimentos e a persistência recessiva começou a se manifestar através de sinais de superaquecimento econômico.

Os investimentos chineses em infraestrutura começaram a apontar para o sentido do esgotamento e superprodução, entre 2014 e 2015, contraindo a procura por metais no país. A relevância do apetite chinês sobre a demanda global fez com que os preços internacionais dos minérios de ferro despencassem.

A demanda por *commodities* associadas com a alimentação também declinou nos últimos anos, porém, por ter sua demanda associada a ganhos de renda com menor fluidez, as

¹³ Disponível em: <<http://www.aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

¹⁴ Disponível em: <http://china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2011/2011-03/05/content_22059883.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.

contrações foram menos bruscas que as observadas para os preços dos minérios e das *commodities* associadas com a energia.

Estas últimas - onde se encontram o petróleo, o gás natural e o carvão mineral – experimentaram as maiores oscilações na série histórica analisada. Apesar de relevante, o comportamento da procura chinesa na determinação demanda global destes bens tem menor influência do que no caso das outras *commodities* analisadas. A acentuada queda dos preços dos combustíveis está associada a superprodução e a um intrincado jogo de interesses geopolíticos, dos quais é possível mencionar: o afrouxamento da oferta por parte da Arábia Saudita e membros da OPEP, com o objetivo de inviabilizar a crescente indústria do xisto no Estados Unidos, ou a exploração de novas bacias, como o pré-sal brasileiro; o levantamento das sanções contra o Irã e a inclusão do seu petróleo no mercado internacional; o embargo ao petróleo e gás russo como retaliação à anexação da Criméia; etc.

Alguns poderiam argumentar que o ímpeto chinês em ampliar a renda de suas famílias, em uma nova fase de crescimento econômico pautada no crescimento do consumo doméstico, inevitavelmente, levará a uma recuperação dos altos preços das *commodities* – ao menos, as de natureza alimentar – através do reaquecimento da demanda por estes bens. O argumento, porém, negligencia o esforço chinês em controlar a determinação dos preços destes produtos, ao lado da oferta, através de uma estratégia política de investimentos estrangeiro direto - IED. Ao tratar sobre o investimento direto chinês no Brasil em seu livro, *O Fator China*, Quaresma descreve este processo:

Em um primeiro momento, os investimentos chineses no Brasil objetivaram incluir o país na base internacional de fornecimento de matéria-prima para o país. Aplicações em atividades de mineração, agropecuária e industrialização de matérias-primas com essas características já vem sendo realizadas em larga escala em países da África e na Austrália, por exemplo. As aquisições recentes de companhias chinesas no Brasil revelaram o interesse em explorar o pré-sal e os setores de mineração e energia elétrica, além do financeiro e agronegócio. Somente em terras destinadas à agropecuária estima-se que sete milhões de hectares no Brasil sejam controlados direta ou indiretamente por chineses. Segundo o Ipea (2011), “fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso a fontes de recursos naturais, bem como de tentar influenciar os preços desses setores”. (QUARESMA, 2012, p. 86)

Como bem expõe o autor, é certo que o investimento chinês no Brasil não se encerra em projetos meramente ligados ao fornecimento de matérias-primas e que, no que denomina de “segunda onda” de investimentos, os chineses passaram a mirar no mercado consumidor brasileiro (QUARESMA, 2012, p. 87). O caso é que o esforço chinês em estabelecer uma linha de fornecimento contínuo de *commodities* continua, concomitantemente, orientando os seus investimentos no Brasil e no mundo.

Nos relatórios de anúncios e projetos de investimentos para o ano de 2015, no Brasil, a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento – RENAI¹⁵ anunciava: investimento de US\$ 394,7 milhões para construção de uma indústria esmagadora de grãos, pelo Grupo BBCCA, no Mato Grosso do Sul; investimento de US\$ 200 mil para implantação de uma planta industrial para a produção de máquinas e equipamentos para a exploração de petróleo e gás, pela empresa BONCO, no Ceará; investimento de US\$ 31 milhões para instalação de uma fábrica para produzir silos para armazenagem de grãos e equipamentos para fábricas de rações e para processamento de biomassa, no Paraná.

Resta claro, portanto, que não faz parte da pragmática planificação chinesa permitir a manutenção ou agravamento de uma vulnerabilidade resultante da dependência externa por *commodities*. Eles, pelo contrário, estão ativamente se articulando para controlar a oferta e exercerem, cada vez mais, influência na determinação dos seus preços torando-se, assim, senhores do seu projeto econômico. Ao Brasil, por outro lado, cabe o alerta para a vulnerabilidade da especialização primária, quer seja pela perda de dinamismo econômico ou pelos perigos que as oscilações dos preços destes artigos possam representar para um saudável crescimento econômico ao longo prazo.

¹⁵ Disponível em: < <http://investimentos.mdic.gov.br/conteudo/index/item/34>>. Acesso em: 01 de maio 2016.

3 A RELAÇÃO SUPERAVITÁRIA E OS CONSEQUENTES DESEQUILÍBIROS NO ÂMBITO FEDERATIVO

Em que pese o desempenho superavitário brasileiro nas relações comerciais com a China, as dinâmicas do intercâmbio e a natureza das demandas chinesas criaram um contexto de desequilíbrios no âmbito federativo, no qual alguns estados vêm acumulando vultosos *superávits* em detrimento de outro grupo de estados que vêm amargando repetidos *déficits*.

Mais uma vez, adentra-se no mérito das assimetrias qualitativas nos termos de troca, sobre as quais tratou-se anteriormente, para aponta-las como o fator que fomenta estes desequilíbrios e opera como determinante sobre quais estados sairão favorecidos e quais integrarão o grupo dos estados menos favorecidos nas relações comerciais sino-brasileiras.

Ao delimitar-se o quinquênio 2011-2015 como intervalo temporal em análise, prontamente percebe-se que há um claro favorecimento aos grandes produtores de *commodities* – especialmente, aos exportadores de minério de ferro, soja e petróleo – e testemunha-se mais uma das facetas da deterioração dos termos de troca. A tabela 4 apresenta as estatísticas comerciais disponibilizadas pelo MDIC para o período em questão¹⁶.

Os dados acumulados nos últimos cinco anos permitem esboçar a predominância geográfica dos desequilíbrios. Embora encontrem-se notórias exceções à regra, evidencia-se que, das 14 unidades da federação que acumularam *déficits* nas relações comerciais com a China, entre janeiro de 2011 e dezembro de 2016, apenas quatro não se localizavam nas Regiões Norte ou Nordeste.

Neste capítulo, dedicar-se-á à análise de quem são os principais favorecidos pelo apetite chinês pelas *commodities* brasileiras, quais unidades federativas acumulam os piores *déficits* e, no âmbito local, quais são os reflexos desta dinâmica assimétrica para a balança comercial da Paraíba.

¹⁶ Disponível em: <<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

TABELA 4 – Balança Comercial Brasil – China por Unidades da Federação 2011-2015

UF	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES		SALDO
	Ranking	Valor US\$ FOB	Ranking	Valor US\$ FOB	
MG	1º	49.633.643.737	7º	8.116.173.966	41.517.469.771
PA	2º	23.922.267.335	19º	343.242.417	23.579.024.918
MT	3º	21.695.408.995	18º	610.737.756	21.084.671.239
RJ	4º	21.252.106.051	5º	10.359.677.637	10.892.428.414
RS	5º	20.110.359.917	8º	5.781.745.542	14.328.614.375
PR	6º	17.161.143.916	4º	14.463.317.702	2.697.826.214
SP	7º	15.221.124.494	1º	60.569.381.674	-45.348.257.180
BA	8º	8.803.277.346	9º	3.718.584.500	5.084.692.846
GO	9º	8.197.775.237	14º	1.115.723.163	7.082.052.074
MS	10º	6.475.537.020	12º	2.202.093.991	4.273.443.029
ES	11º	5.605.415.203	6º	8.594.505.947	-2.989.090.744
SC	12º	3.393.870.527	3º	22.226.853.866	-18.832.983.339
MA	13º	2.217.699.405	17º	657.298.510	1.560.400.895
TO	14º	1.077.555.050	20º	327.461.714	750.093.336
AP	15º	837.244.483	25º	111.457.556	725.786.927
PI	16º	467.851.394	22º	312.064.870	155.786.524
CE	17º	304.538.303	10º	3.352.164.019	-3.047.625.716
AL	18º	230.842.241	16º	762.161.293	-531.319.052
DF	19º	218.410.456	21º	325.796.400	-107.385.944
PE	20º	210.937.735	11º	2.875.302.614	-2.664.364.879
AM	21º	89.109.741	2º	23.186.381.509	-23.097.271.768
RO	22º	83.809.454	13º	1.166.042.624	-1.082.233.170
RN	23º	34.392.149	23º	251.465.051	-217.072.902
PB	24º	17.040.336	15º	795.975.512	-778.935.176
SE	25º	2.860.132	24º	144.631.429	-141.771.297
AC	26º	969.284	27º	3.034.474	-2.065.190
RR	27º	764.263	26º	18.474.577	-17.710.314
TOTAL		207.791.920.176		172.410.117.129	35.381.803.047

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

3.1 Os Grandes Exportadores de Commodities

Ao decompor a análise das relações comerciais do Brasil com a China sob o filtro das unidades federativas, percebe-se que, nos últimos cinco anos, um grupo de estados têm se destacado com repetidos e voluptuosos *superávits*.

Para melhor visualizar como a demanda chinesa por *commodities* determinou quais foram os parceiros mais favorecidos, optar-se-á, neste trecho do trabalho, pela combinação das análises qualitativas e quantitativas das composições das pautas de exportações destas unidades federativas.

Objetivando evitar as imprecisões advindas da ampliação excessiva dos parâmetros analíticos, opta-se, neste segmento, por delimitar a abordagem qualitativa aos cinco estados que mais acumularam *superávits* no intercâmbio sino-brasileiro de bens, a saber: Minas Gerais, Pará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

A melhor posição, sem margem para contestação, é ocupada pelo estado de Minas Gerais que, entre 2011 e 2015, exportou para China mais de US\$ 49 bilhões, superando o dobro das remessas realizadas pelo segundo colocado, o estado do Pará. Os resultados da balança do estado também são significativamente positivos: o estado de Minas acumulou um *superávit* de US\$ 41,5 bilhões, superior em 14,7% ao *superávit* nacional para o mesmo período.

Na análise ano a ano, não houve oscilação da posição mineira, o estado permaneceu em primeiro lugar em todos os anos da série histórica. Contudo, é relevante mencionar que, na análise anual dos resultados, percebe-se uma redução substancial dos valores exportados nos últimos dois anos da série, 2014 e 2015, quando começam a operar a redução da demanda chinesa e a conseqüente depreciação dos valores das *commodities*. Em 2011, Minas Gerais havia exportado US\$ 13 bilhões para a China, em 2015 os valores caíram para US\$ 5 bilhões.

TABELA 5 – Principais Produtos Exportados de MG para China, 2011-2015

NCM	Descrição	Valores US\$ FOB	Peso Líq. Kg	Part.%
26011100	Minérios de ferro concentrados	42.176.807.449	544.040.194.264	84,9
12019000	Soja	2.115.413.455	4.406.308.715	4,2
72029300	Ferro-nióbio	1.637.946.705	67.009.540	3,3
17011400	Outros açúcares de cana	754.989.676	1.864.351.317	1,5
47032900	Pastas químicas de madeira	679.741.022	1.278.482.000	1,3
26011200	Minérios de ferro aglomerados	563.430.249	3.828.970.240	1,1
25161200	Granito	297.153.074	1.264.724.595	0,5
12010090	Outros grãos de soja	236.258.046	458.551.351	0,4
17011100	Açúcar de cana, em bruto	150.316.172	274.214.014	0,3
15071000	Óleo de soja, em bruto	122.087.105	108.718.171	0,2

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

A composição da pauta de exportações mineira revelava uma fotografia previamente apresentada: a tríade minérios de ferro, soja e pasta química de madeira (celulose), mais seus derivados, domina a lista dos dez principais produtos exportados pelo estado para a China. Só de minérios de ferro e seus concentrados, não aglomerados (NCM 2601.11.00) foram mais de US\$ 42 bilhões entre 2011 e 2015, o que correspondeu a 84,9% dos valores obtidos com exportações para o país no período em questão. Em segundo lugar a soja, com mais de US\$ 2 bilhões exportados.

No acumulado dos últimos cinco anos, o Pará ocupa a segunda posição no *ranking* dos maiores superavitários com a China. As remessas do estado totalizaram US\$ 23,9 bilhões, contra US\$ 343 milhões importados. Na análise ano a ano, o estado oscilou entre a segunda e a terceira posição até que, em 2015, caiu para a sétima posição no *ranking* dos maiores exportadores. Entre 2014 e 2015, o estado experimentou um decréscimo de 49% nos valores exportados para China.

TABELA 6 – Principais Produtos Exportados do PA para China, 2011-2015

NCM	Descrição	Valores US\$ FOB	Peso Líq. Kg	Part.%
26011100	Minérios de ferro concentrados	21.503.212.773	273.750.515.000	89,8
26030090	Outros minérios de cobre	763.807.073	412.726.586	3,1
26020090	Outros minérios de manganês	521.018.650	4.493.048.790	2,1
12019000	Soja	193.840.061	433.359.724	0,8
41041114	Outros couros e peles bovinos	184.822.160	58.351.170	0,7
72011000	Ferro fundido bruto não ligado	129.803.187	279.752.000	0,5
28182010	Alumina calcinada	112.537.520	397.354.640	0,4
72026000	Ferro-níquel	99.252.000	24.738.105	0,4
26060011	Bauxita não calcinada	93.232.310	3.318.111.000	0,3
47032900	Pastas químicas de madeira	92.373.383	162.639.210	0,3

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Ao analisar-se a pauta paraense, mais uma vez depara-se com o padrão comum aos grandes beneficiários dos intercâmbios sino-brasileiros: a exemplo das exportações mineiras, os minérios de ferro e seus concentrados, não aglomerados lideram a lista dos produtos mais comercializados, representando 89,8% de tudo o que o Pará exportou para a China no período. Na sequência, encontra-se, entre os distintos minérios, a soja, os couros e peles e a celulose.

Em terceiro lugar se encontra o Mato Grosso. O estado que figurava na quarta colocação entre 2011 e 2012, subiu para terceira posição em 2013, depois para a segunda em 2014 e, em 2015, voltou para o terceiro lugar. No acumulado, exportou o equivalente a US\$ 21,6 bilhões para a China, acumulando 97% desse valor em *superávits*.

TABELA 7 – Principais Produtos Exportados de MT para China, 2011-2015

NCM	Descrição	Valores US\$ FOB	Peso Líq. Kg	Part. %
12019000	Soja	16.554.796.100	34.215.532.820	76,3
12010090	Outros grãos de soja	3.143.848.321	6.421.370.522	14,4
52010020	Algodão	1.017.537.112	523.148.832	4,6
15071000	Óleo de soja, em bruto	490.650.544	467.908.069	2,2
41041114	Outros couros e peles bovinos	159.664.791	50.269.610	0,7
2023000	Carnes desossadas de bovino	118.406.454	25.075.971	0,5
44079990	Outra madeira serrada	44.071.653	51.945.179	0,2
10059010	Milho em grão	36.836.676	163.257.323	0,1
15200010	Glicerol em bruto	33.487.187	116.185.829	0,1
41041124	Outros couros e peles bovinos	28.625.569	4.756.367	0,1

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Observa-se que a soja e seus derivados ocupam posição central na pauta de exportação do Mato Grosso. Enquanto os minérios têm maior peso na composição das remessas dos estados de Minas e do Pará, as exportações mato-grossenses apresentam um perfil predominantemente agropecuário.

Esta característica, em grande medida, foi responsável pela menor contração das remessas do estado entre o biênio 2014-2015: quando os ritmos dos investimentos chineses em infraestrutura davam sinais de esgotamento, os valores exportados por Minas reduziram-se em 40%, os do Pará em 49%, enquanto que os do Mato Grosso contraíram-se em 21%.

Em que pese haver exportado US\$ 1 bilhão a menos que o estado do Rio de Janeiro, o estado do Rio Grande do Sul acumulou, entre 2011 e 2015, um *superávit* superior em US\$ 4 bilhões ao resultado carioca, o que coloca o desempenho gaúcho na quarta posição do *ranking* dos maiores beneficiados no intercâmbio comercial com a China. A composição da pauta de exportações do Rio Grande do Sul não contraria a tendência observada até então:

TABELA 8 – Principais Produtos Exportados do RS para China, 2011-2015

NCM	Descrição	Valores US\$ FOB	Peso Líq. Kg	Part. %
12019000	Soja	12.541.971.772	26.230.750.706	62,4
12010090	Outros grãos de soja	2.346.459.829	4.640.112.670	11,7
24012030	Tabaco não manufaturado	1.859.147.052	251.509.214	9,2
15071000	Óleo de soja, em bruto	701.926.167	689.639.520	3,5
47032900	Pastas químicas de madeira	510.243.656	1.085.959.057	2,5
89052000	Plataformas de perfuração	394.180.887	53.701.770	2,0
2071400	Pedaços de galinhas	260.326.299	150.134.724	1,3
71039900	Outras pedras preciosas	113.167.490	14.075.593	0,6
15200010	Glicerol em bruto	85.042.551	319.487.594	0,4
39021020	Polipropileno em forma prim.	83.420.354	62.920.700	0,4

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

O Rio de Janeiro, estado que acumulou um *superávit* de mais de US\$ 10 bilhões entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, encerra a lista dos cinco maiores superavitários em relação à China. O estado foi o quarto maior exportador e apresentou o quinto melhor resultado para o período em questão.

TABELA 9 – Principais Produtos Exportados do RJ para China, 2011-2015

NCM	Descrição	Valores US\$ FOB	Peso Líq. Kg	Part. %
27090010	Óleos brutos de petróleo	20.590.965.700	36.361.258.402	96,9
39021020	Polipropileno em forma prim.	92.538.746	69.247.100	0,4
99997103	Joalheria de ouro	90.815.476	192	0,4
26040000	Minérios de níquel	77.625.861	58.188.302	0,4
39012029	Polietilenos em forma prim.	67.662.036	58.191.750	0,3
26011100	Minérios de ferro concentrados	54.431.371	1.110.425.118	0,3
74040000	Desperdícios de cobre	46.963.603	9.831.977	0,2
72101200	Laminados planos de ferro	25.611.195	38.247.545	0,1
73052000	Tubos p. extração de petróleo	22.039.588	1.283.040	0,1
26011200	Minérios de ferro aglomerados	19.660.219	264.992.485	0,1

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

A pauta das exportações carioca nos traz o elemento que faltava: o petróleo. Dos US\$ 21 bilhões exportados pelo estado do Rio de Janeiro para a China, 96,9% correspondeu à venda de óleos brutos de petróleo. Diferentes minérios e derivados também aparecem entre os principais produtos comercializados no quinquênio.

Ante ao exposto, evidencia-se como o apetite chinês por determinadas commodities, tais quais os minérios de ferro, a soja, os óleos brutos de petróleo e a celulose, determinam quais unidades da federação serão as maiores ganhadoras na dinâmica assimétrica das relações comerciais sino-brasileiras. Fica assim evidente a correlação entre a extração e produção de *commodities* e os *superávits* com a China. Contudo, para vislumbrar-se a totalidade do panorama que se consubstancia com a aproximação comercial com a China, é preciso debruçar-se sobre o outro lado da balança: a da relação dos estados menos favorecidos.

3.2 Os Estados Menos Favorecidos

No outro lado desta equação, encontra-se o grupo de unidades federativas para as quais as relações econômicas com a China são bem menos favoráveis. Ainda que se possa pressupor que o esforço redistributivo da União estenda os bônus destas relações econômicas para o conjunto federativo como um todo, o fato é que, para alguns estados, a aproximação comercial com a China desencadeou profundos desequilíbrios na balança comercial, fragilizando os sistemas produtivos locais.

Objetivando superar as inferências apressadas que possam advir da análise superficial dos resultados absolutos, optamos, nesta parte do trabalho, por adotar metodologia específica para analisar os impactos das relações comerciais sino-brasileiras sobre as unidades federativas que acumularam *déficits* nestes últimos cinco anos.

Neste sentido, ordenou-se as unidades federativas negativamente afetadas através da análise da relevância do *déficit* na corrente comercial com a China. Ou seja: somou-se os valores exportados e importados por cada unidade para o país e dividiu-se o *déficit* pelo resultado desta soma. Assim, foi possível identificar qual é a participação percentual do *déficit* na corrente do comércio bilateral.

Desta forma, observa-se que, para o estado de São Paulo, que ostenta o maior *déficit* (US\$ 45 bilhões) do país, o resultado negativo representa 59,8% de sua corrente comercial

com a China, ao passo que, para um estado como Roraima, cujo *déficit* é consideravelmente menor (US\$ 17 milhões), o saldo negativo no comércio bilateral representa 92% de sua corrente com o gigante asiático.

Sob esta orientação, pode-se elencar como as cinco unidades menos favorecidas pelo desequilíbrio deficitário em suas relações comerciais com a China os estados do Amazonas, Sergipe, Paraíba, Roraima e Rondônia. A tabela abaixo apresenta a posição relativa das unidades deficitárias e reforça a predominância dos desequilíbrios mais acentuados em estados das regiões Norte e Nordeste.

Tabela 10 – Relação Déficit e Corrente Comercial UF - China, 2011-2015

UF	Saldo US\$ FOB (A)	Corrente (B)	Part. de A em B (%)
Amazonas	-23.097.271.768	23.275.491.250	-99,2
Sergipe	-141.771.297	147.491.561	-96,1
Paraíba	-778.935.176	813.015.848	-95,8
Roraima	-17.710.314	19.238.840	-92
Rondônia	-1.082.233.170	1.249.852.078	-86,5
Pernambuco	-2.664.364.879	3.086.240.349	-86,3
Ceará	-3.047.625.716	3.656.702.322	-83,3
Rio G. do Norte	-217.072.902	285.857.200	-75,9
Santa Catarina	-18.832.983.339	25.620.724.393	-73,5
São Paulo	-45.348.257.180	75.790.506.168	-59,8
Alagoas	-531.319.052	993.003.534	-53,5
Acre	-2.065.190	4.003.758	-51,5
Espírito Santo	-2.989.090.744	14.199.921.150	-21
Distrito Federal	-107.385.944	544.206.856	-19,7

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Na análise ano a ano, é possível observar que algumas unidades federativas experimentaram evolução positiva nas relações comerciais com a China, passando de posições deficitárias para o acúmulo de *superávits* na série histórica analisada. É o caso do Distrito Federal que, entre os anos de 2011 e 2013, importou US\$ 128 milhões a mais do que exportou para o país, porém, em 2014, ascendeu ao grupo das unidades com resultados positivos, apresentando um modesto *superávit* de US\$ 2,7 milhões e fechando o ano de 2015 com US\$ 18 milhões.

O caso mais emblemático deste fenômeno reversivo, contudo, é o caso do Piauí. O estado, que experimentou *déficits* de US\$ 33,8 milhões com a China entre os anos de 2011 e 2013, posteriormente, passou para a posição superavitária, apresentando um saldo positivo em US\$ 23,9 milhões em 2014, e, aumentando estas cifras para incríveis US\$ 165 milhões em 2015, em uma variação anual de 593%. Ao analisarmos a pauta das exportações piauienses para a China no biênio mencionado, veremos que, dos sete produtos que a compõe, a soja respondeu por 93% de todos os valores exportados. A *commodity*, definitivamente, resgatou o estado do time dos menos favorecidos e o promoveu ao grupo dos ganhadores ao final do quinquênio 2011-2015.

Contudo, o fato é que a maior parte das unidades federativas deficitárias permaneceu em situação desfavorável ao longo dos últimos cinco anos, quer seja no desempenho anual, quer seja no acumulado quinquenal. É evidente, também, que os desequilíbrios tendem a pesar mais para os estados historicamente menos industrializados e desprovidos das apreciadas *commodities*.

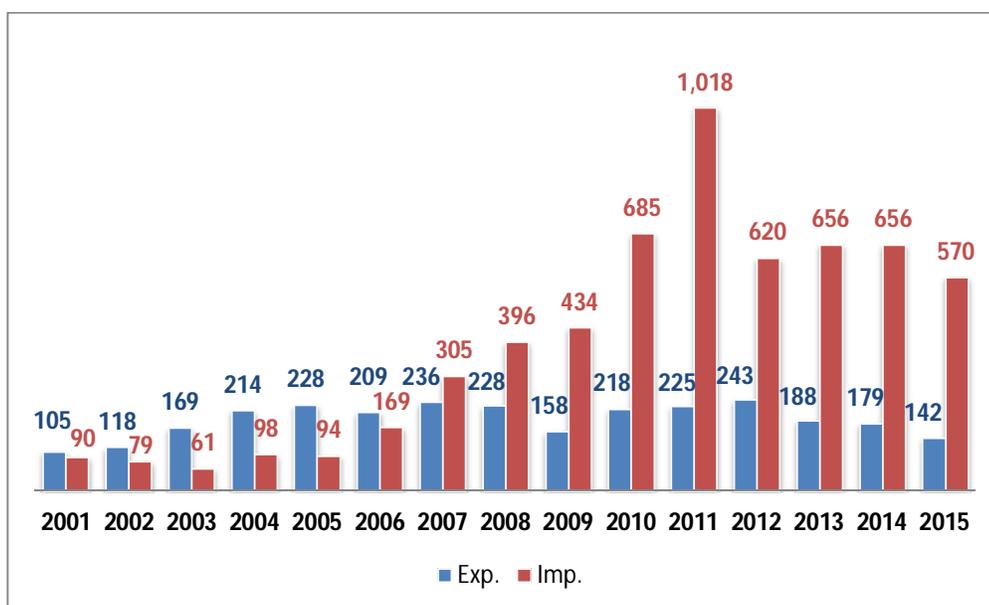
Com a exceção dos estados da Bahia, Piauí e Maranhão – grandes exportadores de soja para China – o litoral nordestino vem sofrendo com um fluxo descomunal de importações de manufaturados chineses. Para o estado de Sergipe, 96% da corrente comercial com a China representam ganhos para o país asiático. Na Paraíba, os *déficits* consomem 95,8% dos valores transacionados; em Pernambuco o percentual negativo sobre a corrente é de 86,3%; no Ceará, 83,3%; no Rio Grande do Norte é de 75,9%; e em Alagoas é de 53,5%. Dinâmica similar se reproduz na região Norte.

É preciso, portanto, considerar os desequilíbrios federativos gerados pelas dinâmicas da aproximação comercial com a China. Devemos superar a percepção otimista dos *superávits* nacionais e compreender que, mais da metade das unidades federativas – nomeadamente aquelas que não atendem ao apetite chinês por *commodities* – tem experimentado repetidos *déficits* com o parceiro asiático e, conseqüentemente, fragilizado o equilíbrio de suas balanças comerciais e das atividades manufatureiras locais.

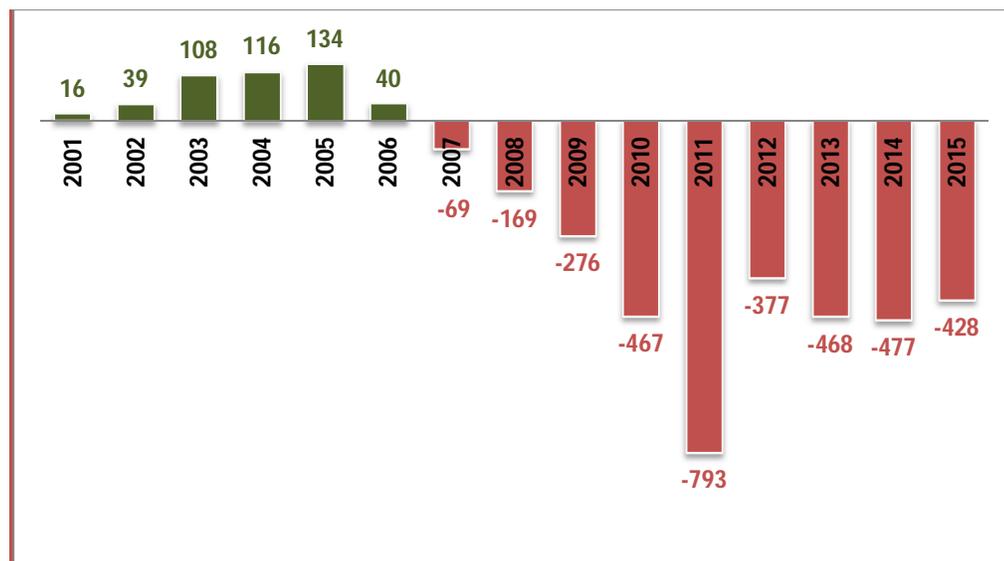
3.3 Os Reflexos da Aproximação Comercial Sino-brasileira na Balança Comercial Paraibana

Encontra-se na análise do desempenho da balança comercial paraibana o perfeito exemplo de vulnerabilidade comercial adquirida ao longo da aproximação mercantil com a China. Para melhor apresentar o quadro local, optar-se-á por, em um primeiro momento, ampliar o intervalo temporal analisado para os últimos 15 anos e considerar os valores globais da corrente de comércio exterior da Paraíba.

GRÁFICO 51 – Balança Comercial Paraibana, 2001-2015, US\$ (FOB) milhões



Fonte: Secex, MDIC. Elaboração Própria.

GRÁFICO 12 – Saldos da Balança Comercial Paraibana, 2001-2015, US\$ (FOB) milhões

Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

Os gráficos 11 e 12 revelam que, no primeiro quinquênio (2001-2005), a Paraíba experimentou um período de seguidos *superávits* em sua balança comercial. Neste intervalo, as exportações obtiveram um crescimento anual médio de 24,9% e as importações sofreram uma contração anual média de 3,5%. O resultado foi um *superávit* acumulado de US\$ 412 milhões.

Entre 2001 e 2005, a pauta de exportação do estado era composta, primordialmente, de roupas de tecidos atalhados de algodão (32%), álcool etílico (9,6%) e calçados de couro natural (8,4%), e tiveram como destino os Estados Unidos, que consumiu 58,3% de todas as exportações paraibanas. No lado das importações, também encontramos os Estados Unidos em primeiro lugar, respondendo por 18,9% do total importado e seguido por Alemanha (16,7%), Argentina (13,2%), Itália (7,7%) e Suíça (4,5%). A China ocupou a sétima posição no *ranking*, correspondendo a meros 3,5% do total importado entre os cinco primeiros anos.

No segundo quinquênio (2006-2010), contudo, observa-se uma inversão da tendência superavitária. Em 2006, a balança paraibana registrou o seu último *superávit* comercial e, em 2007, é inaugurada uma série de *déficits* que persistem até os dias atuais. O início em si, ainda que positivo, já assinalava o processo de reversão: apesar da balança comercial de 2006 registrar um *superávit* de US\$ 39,9 milhões, o resultado representou uma contração de 70,2% na comparação com o saldo final de US\$ 134 milhões para o ano de 2005.

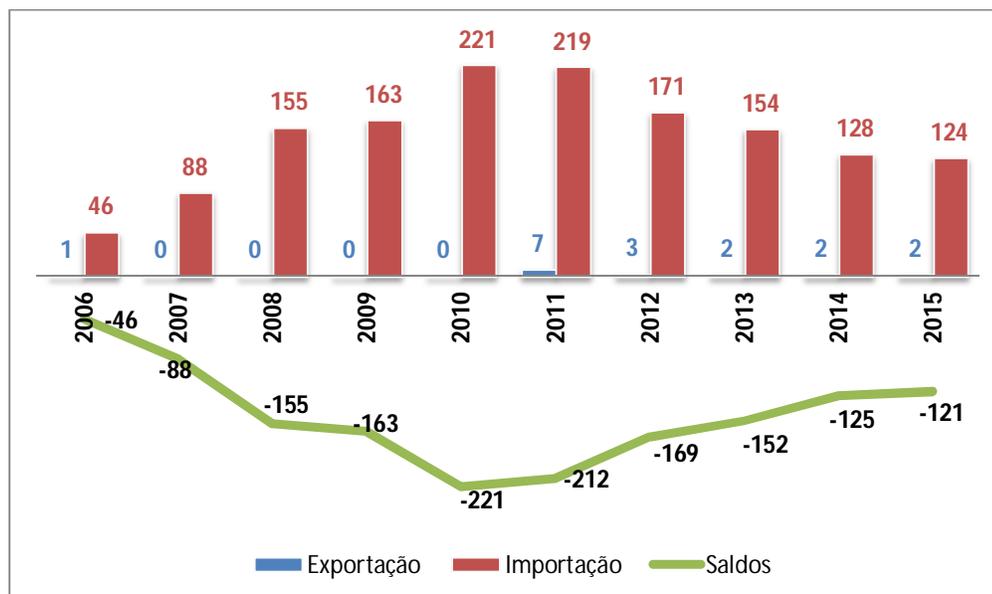
Entre 2006 e 2010, as exportações paraibanas experimentaram um crescimento médio de 1,6% ao ano, ao passo que as importações cresceram a uma taxa anual média de 51,4%. O resultado foi um *déficit* acumulado em US\$ 940,9 milhões. O quadro negativo é reflexo do incremento exponencial das importações chinesas.

As importações chinesas que, entre 2001 e 2005, haviam correspondido a 3,5% do total importado pelo estado, no quinquênio seguinte já representavam 33,9% de tudo o que a Paraíba importava. Em 2006, a China ascendia ao posto de principal origem das importações paraibanas, exportando quase o dobro do exportado pela segunda colocada e detentora da posição no ano anterior, a Argentina. Entre 2006 e 2010, as importações chinesas para o estado apresentaram um crescimento médio anual 99,3%. Só entre os anos de 2005 e 2006, o aumento foi de 228,9%.

O último quinquênio da série em análise (2011-2015) marcou a estabilização dos valores importados em escala bem superior a dos valores exportados. Em 2011, as importações alcançaram cifra recorde, superando a marca de US\$ 1 bilhão. O pico foi seguido de uma estabilização e o crescimento anual médio permaneceu em 0,4%. No acumulado dos cinco anos, o total importado foi de US\$ 3,5 bilhões, ao passo que as exportações somaram US\$ 977 milhões, contraindo-se a um ritmo anual médio de 7,4%. O resultado foi um *déficit* acumulado em US\$ 2,5 bilhões.

É importante ressaltar que a manutenção em altos níveis das importações paraibanas também foi influenciada pelo formidável aumento nas compras de produtos originários dos Estados Unidos, que cresceram em 217% no acumulado 2011-2015, e do Vietnã, para o qual os valores importados para Paraíba cresceram expressivos 693% na comparação com o quinquênio anterior. A China, porém, encerrou a série na primeira colocação do *ranking* das principais nações importadoras, acumulando US\$ 795 milhões importados, contra US\$ 756 milhões dos Estados Unidos e US\$ 458 milhões do Vietnã, o terceiro colocado.

GRÁFICO 13 – Intercâmbio Comercial Paraíba – China, 2006-2015, US\$ (FOB) milhões



Fonte: Secex, MDIC. Elaboração própria.

O gráfico 13 apresenta uma fotografia dos desequilíbrios comerciais entre o estado da Paraíba e a China nos últimos dez anos. As assimetrias entre as exportações e importações são negativamente alarmantes e, embora se observe uma tendência ao abrandamento, a discrepância permanece muito elevada.

Nos anos de 2006 e 2007, o biênio transitório, os *déficits* paraibanos com a China foram superiores aos saldos globais da balança comercial do estado. Em 2006, os valores exportados garantiram a posição superavitária, no ano seguinte, a posição se reverte. Em 2008, 91,9% do *déficit* de US\$ 168 milhões experimentado pela Paraíba correspondia a valores remetidos à China. Em 2009, este percentual cai para 59,3%, posteriormente, para 47,3% em 2010, 26,7% em 2011, e 44,8% em 2012. Em 2015, a participação chinesa no *déficit* paraibano foi de 28,3%.

O desempenho paraibano, portanto, é um claro exemplo dos impactos causados pelos desequilíbrios federativos que têm sido alimentados pela aproximação comercial do país com a China. À parte das unidades quantitativamente favorecidas por não atender ao apetite chinês por *commodities*, a Paraíba representa os estados que vêm experimentando pesados desequilíbrios em suas balanças comerciais com a China.

Um aspecto alarmante deste fenômeno reside no risco de fragilização dos arranjos produtivos locais em unidades onde estes já são tradicionalmente frágeis. O resultado, em longo prazo, poderá ser a ampliação das discrepâncias econômicas regionais anulando o esforço que tem sido feito no sentido de superá-las. Estes riscos, portanto, não devem ser negligenciados pelos formuladores da política comercial do país.

4 O (NÃO) RECONHECIMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO EM 2016

Um tema de grande controvérsia e que, atualmente, tem mobilizado e despertado as aflições dos setores industriais em distintos países é o do eventual (não) reconhecimento da China como economia de mercado ao final deste ano. Como parece inconcebível encerra um estudo sobre as relações comerciais com a China sem abordar este capítulo crucial e, aparentemente, de desfecho iminente, optou-se por dedicar esta parte do trabalho à análise da questão.

A controvérsia remonta à entrada da China na Organização Mundial do Comércio – OMC, em 2001, e é centrada na discussão sobre a ab-rogação ou derrogação (a depender da corrente interpretativa) dos dispositivos do art. 15 do Protocolo de Acesso da China à OMC, estabelecida pelo instrumento de entrada para o dia 11 de dezembro de 2016. Sob o cenário ab-rogativo, defendido pelo Governo Chinês, os membros da OMC, após a data em questão, teriam que reconhecer automaticamente a China como economia de mercado, o que teria implicações imediatas na implementação de medidas de defesa comercial, assunto que será abordado mais à frente. *A priori* se faz necessária uma sucinta contextualização.

No Brasil, a Secretaria de Comércio Exterior - SECEX – na Circular nº 59/2001, onde torna público entendimentos relativos à condução das investigações de defesa comercial – estabelece as diretrizes para o reconhecimento, ou não, de uma economia de mercado:

3.3 Para avaliação da existência de condições de economia de mercado, serão observados, entre outros, os seguintes fatores:

- a) grau de controle sobre as empresas ou sobre os meios de produção;
- b) nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção de empresas;
- c) legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência;
- d) grau em que os salários são determinados livremente em negociações entre empregadores e empregados;
- e) grau em que persistem distorções herdadas do sistema de economia centralizada relativas a, entre outros aspectos, amortização dos ativos, outras deduções do ativo, trocas diretas de bens e pagamentos sob a forma de compensação de dívidas; e
- f) nível de interferência estatal sobre operações de câmbio. (BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior, 2001, p. 2-3)

A título de informação, até o presente momento, o Brasil reconheceu formalmente, através de Portarias da SECEX¹⁷, o *status* de economia de mercado de 12 países que outrora integraram o bloco socialista, quais sejam: Rússia, Ucrânia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Bulgária e Romênia.

No dia 12 de novembro de 2004, em meio a uma onda de otimismo desencadeada pelo incremento das relações comerciais dos dois países e apoiado na expectativa de poder contar com o apoio chinês no pleito por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Governo Brasileiro assinou um Memorando de Entendimento no qual reconhecia o *status* de economia de mercado para China. O ato foi seguido de forte protesto por parte da indústria nacional.

Em 2011, contudo, sob o receio de que o Japão, tradicional rival, pudesse ascender a uma cadeira permanente em uma eventual reforma no Conselho de Segurança, os chineses objetaram ofensivamente a ampliação do órgão e minaram as pretensões brasileiras. Do lado de cá, os termos do Memorando de Entendimentos não surtiram efeitos práticos na condução das investigações de medidas de defesa comercial, propagando-se a tese de que não passariam de mera declaração de intenções carecendo, portanto, de qualquer vinculação jurídica.

Este entendimento foi reforçado em documentos firmados bilateralmente, como no Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014, assinado em 15 de abril de 2010, onde, no Art. 5º, nº 5, os dois países comprometeram-se a “[...] fortalecer ainda mais o diálogo sobre a implementação do reconhecimento da China como economia de mercado e a empreender os melhores esforços para explorar medidas concretas para esse fim” (BRASIL; CHINA, 2010).

Em 12 de março de 2011, o compromisso é reiterado por meio do Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China, onde “a parte brasileira reafirmou o compromisso de tratar de forma expedita a questão do reconhecimento da China como economia de mercado nos termos estabelecidos no Plano de Ação Conjunta 2010-2014” (BRASIL; CHINA, 2011).

Atualmente, ainda não há posicionamento hermenêutico oficial por parte do Governo Brasileiro sobre qual a postura será adota pelo país no que diz respeito às alterações previstas no Art. 15 do Protocolo de Ascensão da China à OMC após 11 de dezembro de 2016. Segue-

¹⁷Secex nº33/2003; Secex nº 16/2007; Secex nº89/2008; Secex nº 10/2009.

se considerando a China como economia não predominantemente de mercado para medidas de defesa comercial. Um eventual reconhecimento, no entanto, produzirá significativas implicações na condução dos processos de defesa comercial.

4.1 Eventual Reconhecimento e Consequentes Alterações Metodológicas nas Investigações de Dumping

As implicações jurídicas relativas ao eventual reconhecimento do *status* de economia de mercado da China residem na alteração, ou limitação, das metodologias atualmente utilizadas na implementação de medidas de defesa comerciais, sobretudo, nas investigações *antidumping*.

No Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT/1994 (Acordo Antidumping), - internalizado no Brasil pela aprovação do Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto no 1.355, de 30 de dezembro de 1994 – encontra-se a delimitação da prática de dumping nos seguintes termos:

Artigo 2

Determinação de Dumping

1. Para as finalidades do presente Acordo considera-se haver prática de dumping, isto é, oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para o mesmo produto quando destinado ao consumo no país exportador. (BRASIL, 1994)

Para a determinação da existência ou não da prática de *dumping* são instaurados processos de investigações conduzidos através da “comparação justa” entre o preço de exportação e o “valor normal” do produto no mercado doméstico do país exportador.

Entendimento internacionalmente consagrado - e prática comum a muitos países - é o de que, em países onde não operam condições predominantemente de mercado na formulação dos preços internos, não há a possibilidade de comparação justa de preços, adotando-se, portanto, uma metodologia alternativa, onde se considera os preços internos de produto similar de um terceiro país nas investigações *antidumping*.

No ordenamento jurídico brasileiro, esta alternativa metodológica encontra-se consagrada no Decreto 8.058, de 26 de julho de 2013, que revogou o Decreto 1.602/95, de 23

de agosto de 1995, e que prescreve as seguintes regulamentações para os procedimentos administrativos relativos à investigação e aplicação de medidas antidumping:

Art. 14. Caso não existam vendas do produto similar em operações comerciais normais no mercado interno do país exportador ou quando, em razão de condições especiais de mercado ou de baixo volume de vendas do produto similar no mercado interno do país exportador, não for possível comparação adequada com o preço de exportação, o valor normal será apurado com base no:

I - preço de exportação do produto similar para terceiro país apropriado, desde que esse preço seja representativo; ou

II - valor construído, que consistirá no custo de produção no país de origem declarado, acrescido de razoável montante a título de:

[...]

§ 16. O termo “condições especiais de mercado” a que faz referência o **caput** inclui situações em que a formação de preços domésticos, em especial aqueles relacionados a insumos básicos, não ocorre em condições de mercado ou seja determinada ou significativamente influenciada pela ação do governo.

Art. 15. No caso de país que não seja considerado economia de mercado, o valor normal será determinado com base:

I - no preço de venda do produto similar em um país substituto;

II - no valor construído do produto similar em um país substituto;

III - no preço de exportação do produto similar de um país substituto para outros países, exceto o Brasil; ou

IV - em qualquer outro preço razoável, inclusive o preço pago ou a pagar pelo produto similar no mercado interno brasileiro, devidamente ajustado, se necessário, para incluir margem de lucro razoável, sempre que nenhuma das hipóteses anteriores seja viável e desde que devidamente justificado.

§ 1º O país substituto consistirá em um terceiro país de economia de mercado considerado apropriado, levando-se em conta as informações confiáveis apresentadas tempestivamente pelo peticionário ou pelo produtor ou exportador [...]. (BRASIL. 2013)

Estas prerrogativas metodológicas não foram negligenciadas ao longo das duradouras tratativas multilaterais que culminariam com a entrada da China na OMC. No instrumento de acessão do país à organização, há um artigo dedicado à matéria da comparabilidade de preços para a determinação de subsídios e *dumping* onde resta expressa a discricionariedade dos demais membros em adotar metodologia alternativa na comparação dos preços das exportações chinesas, desde que não tenham reconhecido a China como economia de

mercado. Em seu Art. 15, o Protocolo de Acesso da República Popular da China à OMC (2001, p. 7) assevera:

a) Na determinação da comparabilidade de preços, sob o artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping, o Membro importador da OMC utilizará, seja os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação, ou uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, com base nas seguintes normas:

i) se os produtores investigados puderem demonstrar claramente que, no segmento produtivo que produz o produto similar, prevalecem condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto, o Membro da OMC utilizará os preços ou custos prevalentes na China do segmento produtivo objeto da investigação, para determinar a comparabilidade dos preços;

ii) o Membro da OMC importador poderá utilizar uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços internos ou custos prevalentes na China se os produtores investigados não puderem demonstrar claramente que prevalecem no segmento produtivo que produz o produto similar condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, a produção e à venda de tal produto

[...]

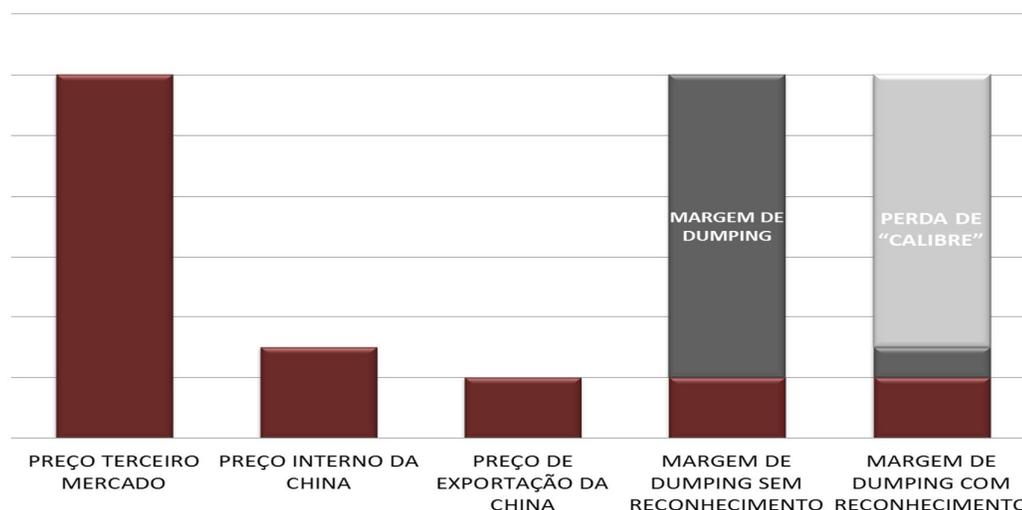
d) Uma vez tendo a China estabelecido, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que é uma economia de mercado, ficarão sem efeito as disposições do item a), desde que a legislação nacional do Membro importador preveja critérios para aferir a condição de economia de mercado, na data de acesso. **Em quaisquer casos, as disposições do item a)ii) expirarão após transcorridos 15 anos da data de acesso.** Ademais, nos casos em que a China estabelecer, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que em um segmento produtivo particular ou indústria prevalecem condições de economia de mercado, deixar-se-ão de aplicar a esse segmento produtivo particular ou indústria as disposições do item a) referentes às economias que não são economias de mercado (GRIFO NOSSO).

O referido dispositivo, ao tratar da comparabilidade de preços, encontra-se no cerne da controvérsia: ao mesmo tempo em que consagra a discricionariedade para os demais membros da organização, no que diz respeito ao tratamento ou não da China como economia de mercado, em seu inciso d), fundamenta a tese de que, passados 15 anos da acesso do país, não será mais possível a utilização de metodologia alternativa nas investigações de *dumping* contra importações chinesas, ou seja, os preços internos da China deverão ser considerados nas investigações *antidumping* a partir de 11 de dezembro de 2016.

Este entendimento vem sendo propagado pelos meios midiáticos há anos e tem suscitado intensos debates. Esta, também, é a posição oficial defendida e cobrada pelo Governo Chinês de suas contrapartes na OMC. Há, contudo, sérias implicações advindas deste cenário, onde se produz uma espécie de reconhecimento automático do *status* de

economia de mercado para China. O gráfico abaixo ilustra quais seriam as implicações metodológicas para o caso desta tese prosperar:

GRÁFICO 14 – Cenário de Aplicação Antidumping com Reconhecimento da China como Economia de Mercado



Fonte: elaborado pela Unidade de Negociações Internacionais da Confederação Nacional da Indústria – CNI.

A necessária consideração dos preços internos chineses nas investigações *antidumping* se traduziria em uma significativa perda de “calibre” nas margens de *dumping*¹⁸ e equivaleria a um duro golpe nos esforços pela proteção da indústria nacional contra as distorções do comércio global.

O panorama atual reforça a noção do impacto que o eventual reconhecimento da China como economia de mercado representaria para a implementação das medidas de defesa comercial: de acordo com o Departamento de Defesa Comercial – DECOM, até 02 de março de 2016, das 81 medidas em vigor, 52 ou 62,4% do total foram aplicadas contra produtos chineses. Para importação dos Estados Unidos, segundo colocado, existem 15 medidas em vigor. Das investigações em curso, a China é a principal origem, somando 08 de um total de

¹⁸ Diferença entre o preço interno e o preço de exportação do produto em análise. Os direitos de *dumping* deverão ser iguais ou inferiores a esta margem.

32 processos em andamento. Alemanha, Estados Unidos e Índia dividem a segunda posição com 03 processos em investigação cada¹⁹.

As consequências de eventual reconhecimento da China como economia de mercado transcendem os receios da indústria nacional e alcançam escala global. Segundo estatísticas disponibilizadas pela OMC²⁰, até 31 de dezembro de 2015, haviam 95 medidas *antidumping* contra produtos com origem chinesa em vigor nos Estados Unidos, quantidade que corresponde a 37% do total das ações americanas para o período. Na União Europeia, somavam-se 50 ações de uma total de 103, ou seja, a participação dos produtos chineses na composição das medidas *antidumping* restava no patamar de 48,5%.

Nem mesmo os tradicionais parceiros dos BRICS fogem à regra. Ademais da situação brasileira, previamente abordada, os dados da organização revelam que a Índia possuía 81 medidas *antidumping* contra produtos chineses em vigor ao final do ano passado. Considerando-se o total de 224 ações, 36,2% das medidas indianas foram aplicadas contra China. Na Rússia, apesar do baixo número de ações, 06 de 12 medidas em vigor foram aplicadas contra produtos chineses; na África do Sul, foram 10 de 29, ou 34,5% do total.

A dimensão global da questão tem gerado grande mobilização no cenário internacional. Recentemente, a Comissão Europeia abriu consulta pública²¹ para analisar os impactos econômicos e sociais da eventual alteração na metodologia das investigações *antidumping*, conduzidas em face de importações originárias da China, após 11 de dezembro de 2016. Em fevereiro deste ano, milhares de trabalhadores e empreendedores da indústria siderúrgica europeia protestaram contra o reconhecimento da China como economia de mercado em Bruxelas (ALACERO, 2016)²².

Em março, noticiava-se nos jornais chineses o protesto do porta-voz do Ministério das Relações Exteriores Chinês, Hong Lei, contra os recentes comentários da Ministra do Comércio da União Europeia, Cecilia Malmstrom, que afirmara que o bloco deveria manter solidas defesas comerciais contra China ainda que decidisse reconhecer o *status* de economia

¹⁹ Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4027> >. Acesso em: 02 abr. 2016.

²⁰ Disponível em: < <http://i-tip.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search> >. Acesso em: 02 abr. 2016.

²¹ Disponível em: < http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=191 >. Acesso em: 06 abr. 2016.

²² Disponível em: < http://www.acobrasil.org.br/site2015/noticia_interna.asp?id=12713 >. Acesso em: 06 abr. 2016.

de mercado para o país. Sob o título “*China asks EU to obey WTO rules*”²³, o artigo lembrava que a China havia cumprido com todas as obrigações exigidas para ascender à OMC e que, atualmente, é o segundo maior parceiro comercial da União Europeia.

Atualmente, a questão permanece inconclusa e envolta em uma dinâmica internacional de divergentes expectativas e receios protecionistas, o que pode ensejar em um desfecho muito mais complexo do que uma leitura mais apressada do Artigo 15 do Protocolo de Acesso da China pode pressupor.

4.2 Posicionamento da Confederação Nacional das Indústrias

Encabeçada pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, encontra-se em andamento uma campanha, em âmbito nacional, cujo intuito é afastar as pretensões oficiais do Governo da China e pressionar o Governo Brasileiro a se posicionar contra a tese do reconhecimento automático do *status* de economia de mercado para o gigante asiático.

Neste sentido, ainda em 2013, através de sua Unidade de Negociações Internacionais – NEGINT, a CNI elaborou um estudo intitulado “*O Tratamento da China como Economia (Não) de Mercado Após 2016: discussão sobre as normas da OMC aplicáveis e seus impactos sobre as investigações antidumping*” que consagrou-se como a fundamentação jurídica no esforço de refutação do que classifica como “lenda urbana global” (apud O’CONNOR; CNI, 2013, p. 43).

Em síntese, o estudo utiliza-se de jurisprudências, tratados e princípios de Direito Internacional para mostrar que o cenário do reconhecimento automático, defendido pelos chineses e equivocadamente propagado pela mídia, pressupõe a ab-rogação (revogação total) do Art. 15 do Protocolo de Acesso da China à OMC, quando o que na verdade ocorrerá será a derrogação (revogação parcial) do referido artigo após 11 de dezembro de 2016, não havendo, portanto, sustentação jurídica às pretensões chinesas por um reconhecimento sumário.

O trabalho ressalta que, nos termos do Art. 3.2 do Entendimento sobre Soluções de Controvérsias, a interpretação dos Acordos da OMC deve-se dar “em conformidade com normas de interpretação costumeiras do direito internacional público” e que, conforme

²³ Disponível em: <<http://www.shanghaidaily.com/business/finance/China-asks-EU-to-obey-WTO-rules/shdaily.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

reconhece a jurisprudência da organização, estas normas estariam codificadas nos Artigos 31 a 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados - CVDT.

O estudo estrutura-se nestas normas, referente à interpretação dos tratados, para criar as bases do raciocínio jurídico que irá desconstruir a tese do reconhecimento automático. Nos termos do Art. 31, num.1, da Convenção, ressalta-se que “um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”. Os autores destacam que a referência ao “sentido comum” tem levado os painéis e o Órgão de Apelação da OMC a “adotar linhas bastante literais de interpretação dos acordos”.

A literalidade, portanto, consagra a interpretação gramatical que fundamenta a impossibilidade de desconsiderar a totalidade do Art. 15, do Protocolo de Acesso, através da leitura do seu inciso (d). O referido inciso é claro quando determina que “[...] em quaisquer casos, as disposições do item (a) (ii) expirarão após transcorridos 15 anos da data de acesso [...]”. Entender, porém, que o inciso (d) prescreve a expiração da totalidade do Art. 15, item (a), é exceder a sua interpretação literal. Em outras palavras, o sentido comum atribuível aos termos do tratado é o de que o *caput* e o resto do artigo permanecerão vigentes após 11 de dezembro de 2016.

O Art. 32 da Convenção de Viena, por seu turno, abre a possibilidade de se recorrer a “meios suplementares de interpretação” sempre que a interpretação “deixa sentido ambíguo ou obscuro” ou “conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado” (CVDT, Art.32, incisos (a) e (b)). Os autores do estudo se utilizam desta “janela” para fortalecer o esforço argumentativo com dois princípios interpretativos consagrados pelos entendimentos dos painéis e do Órgão de Apelação da OMC: o princípio *in dubio mitius*; e o princípio *effet utile* ou “princípio da eficácia”.

O princípio *in dubio mitius* preconiza que, se um termo permitir mais de uma interpretação, deve-se adotar o sentido que seja menos oneroso a parte que assume a obrigação, ou que imponha menos restrições a sua soberania. Ainda que essa não seja a tese central do estudo, o princípio em questão opõe-se a argumentação daqueles que, alegando ambiguidade, defendam o reconhecimento da China como economia de mercado ao final de 2016.

O princípio do *effet utile*, por seu turno, comunica-se muito mais com a tese da literalidade interpretativa dos termos do Protocolo de Acesso da China. Segundo este princípio, as normas devem ser interpretadas de maneira a preservar a eficácia, ou utilidade, de todos os termos contidos no texto.

A tese do reconhecimento automático da China, portanto, viola o consagrado princípio interpretativo a partir do momento que desconsidera que, excetuando-se as disposições do item (a) (ii), as demais disposições do Art. 15, item (a), do Protocolo de Acesso da China, permanecerão vigentes após dezembro de 2016. O *caput* do artigo, isoladamente, prevê a utilização de “metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses”.

Os autores do estudo, porém, reconhecem que defender que a revogação do item (a) (ii) não surtirá qualquer efeito jurídico é o mesmo que não reconhecer a utilidade do próprio dispositivo e, portanto, contrariar os pressupostos do princípio da eficácia. Logo, propõe que o que ocorrerá com a exclusão do item (a) (ii) após 11 de dezembro de 2016 será a inversão do ônus da prova. Hoje, o ônus da prova recai sobre os produtores chineses investigados, partindo-se da presunção que a China não é uma economia de mercado; após a data em questão, a presunção de que a China passou a ser uma economia de mercado precisará ser afastada pelo país investigador através de determinação em sentido contrário.

Ademais, recomendou-se cautela ao Governo Brasileiro na reprodução do discurso oficial e na firma de documentos oficiais que discorram sobre o assunto em questão. O alerta é fundamentado nos termos previsto pelo Art. 31, inciso (b) da Convenção de Viena que prevê que “qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação [...]” poderá ser levado em consideração no esforço hermenêutico.

Respaldadas pelo referido estudo, a CNI e outras 41 entidades nacionais encaminharam, em 15 de dezembro de 2015, carta ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério da Fazenda solicitando o não reconhecimento da China como economia de mercado a partir de 11 de dezembro de 2016.

Na carta, as entidades defendem que o Governo Brasileiro deva resistir às pressões do Governo Chinês e não adotar o que considera “uma leitura parcial, incompleta e equivocada

do Protocolo de Acesso da China à OMC”. Alertam que um eventual reconhecimento eliminaria ou reduziria a eficácia de medidas antidumping contra importações chinesas. Apontam, também, que a fortes indícios de que outros países não reconhecerão o *status* de economia de mercado para a China e que, se o Brasil proceder de forma diferente, “haverá, certamente, significativo desvio de comércio dos produtos chineses para o nosso país”.

Por fim, reconhecem a relevância da China para diversos setores da indústria doméstica e para a economia brasileira no geral, porém, entendem que a China não preenche, ainda, os requisitos necessários para ser considerada economia de mercado e que um eventual reconhecimento traria impactos negativos para a economia e indústria brasileira bem superiores aos pretensos benefícios a serem alcançados.

4.3 Investimento Direto Chinês como Fator de Pressão Política

Em que pese à pressão dos grupos de interesse nacionais e os possíveis impactos que um eventual reconhecimento do *status* de economia de mercado para China possa representar para a indústria nacional, há um fator exógeno de pressão política e econômica que pode pesar sobre a postura do Governo Brasileiro uma vez que uma decisão tenha que ser tomada. Este é o investimento direto chinês, que reluz especialmente providencial em um momento de profunda recessão e estrangulamento das contas públicas.

Ademais dos investimentos diretos já enumerados em momento anterior do trabalho, em maio de 2015, a presidente Dilma Rousseff recebeu, em Brasília, o primeiro-ministro da China, Li Keqiang. Na ocasião, os chineses manifestaram interesse em investir em projetos de infraestrutura que ultrapassavam os US\$ 50 bilhões. Além de investimentos na Petrobrás e na Vale, anunciava-se a intenção de construir uma ferrovia transoceânica que facilitaria o escoamento da soja brasileira através da costa do Pacífico.

O atual agravamento da crise política brasileira, contudo, lança uma sombra sobre o futuro que inviabiliza qualquer projeção sobre qual poderá ser a posição adota pelo Governo Brasileiro na matéria em questão. As incertezas quanto a sua própria composição em um horizonte próximo põe em discussão a continuidade da disposição chinesa em efetivar tais investimentos.

O fato é que, chegado dezembro de 2016, o Governo Chinês gozará de forte poder de barganha e o Governo Brasileiro, por sua vez, terá que se posicionar, tomando uma decisão

que poderá produzir sérias consequências sobre a indústria nacional e agravar o quadro até agora apresentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão econômica da China e a reorganização das cadeias produtivas globais que a fomentou redefiniram a conjuntura do comércio internacional e repercutiram nas balanças comerciais de diversos países. O crescimento chinês, orientado pela acumulação de *superávits* em comércio exterior e elevadas taxas de investimentos, ampliou a demanda global por *commodities* e fomentou a especialização primária dos países que as detinham.

O Brasil se viu absorvido por esta dinâmica e o resultado foi uma ampliação das relações comerciais sino-brasileiras ao ponto da China assumir o papel de principal parceiro comercial do país, quer seja no campo das exportações, quer seja no campo das importações. Nos últimos 15 anos, a evolução desta relação comercial se mostrou quantitativamente favorável ao Brasil, que acumulou, com breves exceções, repetidos *superávits*. Os números positivos, contudo, tendem a inibir reflexões sobre outro aspecto deste processo: os termos qualitativos destas relações comerciais.

O objetivo central do presente estudo, porém, consiste justamente em alertar para o risco de se focar nos aspectos meramente quantitativos desta relação. A desconsideração dos termos qualitativos obscurece a percepção de elementos essenciais à compreensão dos impactos desta aproximação comercial para a economia brasileira.

A análise das pautas de comércio bilateral mostrou que o Brasil caminhou no sentido da especialização primária de suas exportações, decompondo o valor agregado de seus produtos na medida em que se aproximava comercialmente da China. Os chineses, por outro lado, sofisticaram as suas importações e inundaram o Brasil com suas manufaturas. Operou-se nos últimos 15 anos, uma deterioração nos termos de troca que relegou aos brasileiros uma posição qualitativamente desfavorável.

O *boom* nos preços internacionais das *commodities*, alimentado pelo aumento da demanda chinesa, promoveu o crescimento da produção primária brasileira e aproximou comercialmente o país à China. Esta aproximação, por outro lado, possibilitou a ampliação do ingresso de importações chinesas, acirrando a concorrência para distintos setores da indústria nacional. Os dólares advindos das exportações de *commodities* fortaleceram a moeda nacional e reduziram ainda mais a competitividade da atividade manufatureira nacional. O resultado destas dinâmicas foi o fortalecimento da indústria agropecuária e extrativa em detrimento da indústria de transformação.

Os perigos desta deterioração para a economia brasileira residem na perda de dinamismo econômico. A indústria de transformação tem maior potencial multiplicador dos fluxos de renda e cria mercados para si, dinamizando as economias na quais se inserem. Porém, na medida em que perde espaço para a produção primária, este dinamismo é mitigado e as pressões redistributivas são transferidas para as políticas públicas. Este quadro é especialmente sensível aos países que não estão em nível educacional e tecnologicamente preparados para transitar para uma economia de serviços mais sofisticados.

Outra consequência da especialização primária é a vulnerabilidade econômica advinda de seu aprofundamento e os seus impactos, longe de inéditos, voltam a serem sentidos pelos brasileiros. As oscilações dos preços primários, em longo prazo, lançam incertezas e inibem o investimento nas economias que deles dependem. O Brasil parece ter ignorado estes riscos na medida em que os preços das *commodities* disparavam como resposta ao apetite chinês.

Contudo, a persistência recessiva global conjugada com a reorientação dos eixos do crescimento econômico da China fizeram os preços das *commodities* despencarem, mergulhando a economia brasileira em uma crise, no que mais parece um *déjà vu* do episódio de estrangulamento externo experimentado nos anos 30, a crise do preço do café, que foi marco do despertar brasileiro para a necessidade de se industrializar e reduzir a dependência primária.

Outro aspecto abordado no trabalho foi os dos desequilíbrios federativos sobre os quais estas relações comerciais têm se manifestado. Em um país de proporções continentais como o Brasil, onde as disparidades regionais são uma realidade, e onde os resultados macros muitas vezes não retratam os micros, faz-se necessária este tipo de reflexão.

O retrato encontrado foi, mais uma vez, o desequilíbrio: os grandes produtores de *commodities* têm sido beneficiados com a aproximação comercial sino-brasileira, ao passo que as unidades que não as produzem têm sido inundadas por importações chinesas, desequilibrando suas balanças e fragilizando os seus parques industriais, em muitos casos, já tradicionalmente débeis. O exemplo local retrata bem o impacto desestabilizador desta aproximação para as balanças comerciais dos estados menos favorecidos.

É preciso, portanto, que os gestores da política de comércio exterior considerem estes desequilíbrios e o impacto da aproximação comercial com a China para os estados nos quais os parques industriais experimentam maior vulnerabilidade. Até mesmo, que elaborem

instrumentos compensatórios para as unidades mais fragilizadas ao longo do processo a fim de evitar o agravamento das discrepâncias econômicas regionais.

No âmbito geral, se faz necessário refletir sobre até que ponto este processo de especialização primária, alimentado pela demanda chinesa, é economicamente irresistível e o que se pode fazer para contorná-lo ou redefini-lo em termos mais favoráveis ao Brasil. É preciso, acima de tudo, refletir sobre os impactos dessa aproximação sobre a economia brasileira, assim como, sobre os reflexos do eventual reconhecimento do *status* de economia de mercado da China para o aprofundamento desta relação.

O satisfatório entendimento sobre o alcance e as consequências da aproximação comercial sino-brasileira só pode ser alcançado mediante a consideração dos termos destas trocas. A ciência de que há uma assimetria qualitativa, de graves implicações econômicas, pesando contra o Brasil deve nortear o planejamento da política comercial do país.

REFERÊNCIAS

ACESSORIA DE IMPRENSA ALACERO. **Indústria siderúrgica europeia em protesto contra o dumping chinês e o possível reconhecimento da China como economia de mercado (MES)**. 16 fev. 2016. Disponível em: <http://www.acobrasil.org.br/site2015/noticia_interna.asp?id=12713>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de dez. de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jul. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Circular nº 59, de 28 de novembro de 2001. Torna público os entendimentos relativos à condução das investigações de defesa comercial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/legislacao/cirsececx/2001/circ2001-59.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL, CHINA. **Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014**. Brasília, DF, 15 abr. 2010. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china-2010-2014>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

CARNEIRO, Ricardo Medeiros. **Commodities, choques externos e crescimento**: reflexões sobre a América Latina. Santiago: CEPAL, jan. 2012. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publications/list?search_fulltext=commodities+choques+externos>. Acesso em: 03 abr. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O tratamento da china como economia (não) de mercado após 2016**: discussão sobre as normas da OMC aplicáveis e seus impactos sobre investigações antidumping. Brasília : CNI, 2013.

_____. **Observatório de Defesa Comercial**. Brasília: CNI, Ano 2, nº 3, out. 2013.

CHINA asks EU to obey WTO rules. **Shanghai Daily**, Xangai, 11 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.shanghaidaily.com/business/finance/China-asks-EU-to-obey-WTO-rules/shdaily.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Primary Commodity Prices**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

INTERNATIONAL TRADE CENTER. **Trade Map**. Geneva, 2015. Disponível em: <http://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx>. Acesso em: 28 abr. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. DEPARTAMENTO DE DEFESA COMERCIAL (DECOM). **Medidas em vigor**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4027>>. Acesso em: 10 abr. 2016. Atualizado em 02 mar. 2012.

_____. SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Aliceweb2**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Decisão de 10 de novembro de 2001. Decide que a República Popular da China poderá aceder ao Acordo de Marraqueche, pelo qual se estabelece a Organização Mundial do Comércio. **Protocolo de Acesso da República Popular da China**. Doha, 10 nov. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/.../ANDec5544-05.rtf>. Acesso em: 06 abr. 2016.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Revista Brasileira de Economia. Vol. 3, nº 3, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

QUARESMA, Henry Uliano. **O Fator China**. São Paulo: Aduaneiras, 2012.

REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE INVESTIMENTO. **Anúncios de Projetos de Investimentos - Janeiro a Junho 2015 / Julho a Dezembro 2015**. Disponível em: <<http://investimentos.mdic.gov.br/conteudo/index/item/34>>. Acesso em: 01 maio 2016.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTIONS. **Index of Export Market Penetration**. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/all/StartYear/2000/EndYear/2004/Indicator/NDX-XPRT-MKT-PNRTTN>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Anti Dumping Measures**. WTO, 2016. Disponível em: <<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search>>. Acesso em: 28 abr. 2016.