

BRASIL-CHINA: UMA PARCERIA PREDATÓRIA OU COOPERATIVA?

Henrique Altemani de Oliveira¹

Este artigo busca concisamente retratar o relacionamento comercial sino-brasileiro, tendo como base o fato de que, desde 2009, a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil. Em seguida, discute as assimetrias e os questionamentos presentes neste relacionamento, considerando seus impactos e as hipóteses de desindustrialização e de primarização da economia brasileira. Por fim, busca destacar a importância dos investimentos externos diretos (IEDs) chineses no aprofundamento ou não destas assimetrias.

Palavras-chave: Brasil; China; relações comerciais; desindustrialização; IED.

BRAZIL-CHINA: A PREDATORY OR COOPERATIVE PARTNERSHIP?

This article deals concisely with the Sino-Brazilian trade relationship based on the fact that since 2009, China became the biggest trade partner of Brazil. Then discusses the asymmetries and questions about this relationship considering its impacts and the chances of deindustrialization and primarization of the Brazilian economy. Finally, it seeks to highlight the importance of Chinese foreign direct investment in deepening or not these asymmetries.

Keywords: Brazil; China; trade; deindustrialization; FDI.

BRASIL-CHINA: ¿UNA ASOCIACIÓN PREDATORIA O COOPERATIVA?

Este artículo trata brevemente la relación comercial entre Brasil y China basado en el hecho de que desde el año 2009 China se convirtió en el mayor socio comercial de Brasil. A continuación se analizan las asimetrías y preguntas acerca de esta relación teniendo en cuenta sus repercusiones y las posibilidades de la desindustrialización y la primarización de la economía brasileña. Por último, destaca la importancia de la inversión extranjera directa de China en profundizar o no estas asimetrías.

Palabras clave: Brasil; China; relaciones comerciales; desindustrialización; IED.

JEL: F01; F10; F50.

1. Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Pesquisador 1D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenador do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico. *E-mail:* <henrique.altemani@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

A República Popular da China (RPC) tornou-se inegavelmente um fenômeno internacional. De um país isolado da década de 1960, sem relações com os Estados Unidos e em conflito ostensivo com a União Soviética (URSS) e com a Índia, transformou-se hoje em um ator que, queira ou não, disputa naturalmente o poder internacional e o papel de uma superpotência.

Depois dos revezes do Grande Salto Para Frente e da Revolução Cultural, a China embarcou em um experimento totalmente inédito, adotando regras capitalistas com a manutenção de seu sistema socialista. Desacreditada e com o mundo esperando o iminente fracasso de tal iniciativa – seguindo o mesmo roteiro da URSS com o fim da Guerra Fria –, a China transformou-se recentemente na segunda maior economia internacional ao ultrapassar o Japão. O país é hoje o principal fornecedor de produtos manufaturados tanto para os países desenvolvidos quanto para os não desenvolvidos.

Ademais, ao contrário do Japão que, apesar dos constantes conflitos e contenciosos comerciais, sempre foi um parceiro dos Estados Unidos, não questionando os valores ocidentais, a China mantém seus valores diferenciados dos ocidentais, com relativa capacidade de influência na percepção e no posicionamento de diferentes países, em especial africanos e latino-americanos.

Neste sentido, pode-se afirmar com relativa certeza que a China visualiza a América Latina como um espaço prioritário em seu projeto de manutenção e avanço do desenvolvimento econômico, não só pelo relacionamento econômico-comercial *stricto sensu*, mas igualmente no estabelecimento de parcerias políticas. E, dentro da região, destaca-se a parceria iniciada com o Brasil em 1974.

Este artigo busca concisamente retratar o relacionamento comercial sino-brasileiro, tendo como base o fato de que, desde 2009, a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil. Em seguida, discute as assimetrias e os questionamentos presentes neste relacionamento, considerando seus impactos e as hipóteses de desindustrialização e de primarização da economia brasileira. E, por fim, busca destacar a importância dos investimentos externos diretos (IEDs) chineses – presentes com significância a partir de 2010 – no aprofundamento ou não destas assimetrias.

2 AS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA

Durante toda a Guerra Fria, destacava-se a presença cada vez mais intensa do Japão na ampliação das relações comerciais e de investimento com o Brasil e com a região, com os investimentos japoneses representando claramente um caráter complementar à sua estrutura industrial. A América Latina apresentava-se como

fornecedora de matérias-primas e de produtos agrícolas, enquanto que o Japão podia suprir as necessidades latino-americanas de insumos industriais básicos e de bens de capital. Esta observação tem uma importância significativa se considerarmos que esta estratégia japonesa praticamente estabeleceu um padrão de relacionamento que se mantém até o presente momento, isto é, inicialmente com o Japão e até hoje com os demais países, a imagem que a Ásia tem da América Latina é a de um subcontinente com forte capacidade de suprir os *deficits* asiáticos em produtos agrícolas e minérios e, de outro lado, receptor de manufaturados.

Com o fim da Guerra Fria e as mudanças políticas e econômicas domésticas no Brasil, o Leste Asiático passou a representar uma área de expressão estratégica no processo de inserção internacional brasileira, com conteúdo tanto econômico quanto político.

No entanto, não se pode esquecer que as mudanças que ocorriam no Brasil não provocaram rapidamente melhorias nas possibilidades de inserção internacional. Foi somente no final do século que o Brasil passou a apresentar maior atratividade e maior capacidade de atuação internacional após as reformas empreendidas no governo Fernando Henrique Cardoso.

É interessante igualmente lembrar que a China, na última década do século passado, não apresentava a atual projeção econômica ou internacional. Deng Xiaoping renegociava a necessidade e viabilidade do projeto de reformas com o Partido Comunista Chinês (PCC) e com os governadores das províncias costeiras, tendo êxito em 1992 e retomando o processo chinês de inserção no comércio internacional, mas sofrendo externamente as pressões e os boicotes internacionais em decorrência dos incidentes de Tiananmen.

É exatamente neste momento de esforço de recuperação de credibilidade e de espaço internacional que a China, em 1993, começou a utilizar o termo *parceria estratégica* com o Brasil, sendo a *primeira* estabelecida pela China.²

Entretanto, o que importa aqui é ressaltar que o processo de desenvolvimento chinês foi efetivamente retomado em 1992, tendo adquirido um novo patamar somente quando de seu acesso à Organização Mundial do Comércio (OMC), em dezembro de 2001.

E, já em 2009, a RPC passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, ultrapassando na soma das exportações e importações uma posição mantida durante oitenta anos pelos Estados Unidos.

Neste mesmo ano, destacou-se ainda o fato da Ásia ter se tornado, pela primeira vez, o principal destino das exportações brasileiras (26,3%), deslocando o tradicional

2. Mais detalhes sobre esse episódio, ver Biato (2010, p. 68-72).

posto mantido pela UE – União Europeia (22,4%). Como a Ásia era igualmente a principal origem das importações brasileiras (28,3%), transformou-se igualmente no principal parceiro comercial do Brasil, em termos de blocos econômicos.

A tabela 1, abrangendo exatamente os dados desde o acesso chinês à OMC e passando pelo auge da crise financeira global (2007/2008) e sua retomada desde 2011, apresenta elementos para diferentes reflexões.

A primeira é, sem dúvidas, o papel desempenhado pela China. Note-se que a participação chinesa no total das exportações brasileiras, entre 2002 e 2008, exatamente dobrou o seu peso relativo (de 4,2% a 8,4%), enquanto que na sequência da crise a importância relativa chinesa subiu 126% (de 8,4% a 19,0%). Já em valores absolutos, as exportações para a China cresceram 555% entre 2008/2002 e 178% entre 2013/2008.

A segunda é a progressiva perda de participação das principais economias desenvolvidas na pauta brasileira de exportações. O caso dos Estados Unidos mostra claramente uma tendência declinante ao longo do período visualizado e uma relativa estabilização desde o início da crise. Já a União Europeia demonstra ter sofrido mais os efeitos da crise, reduzindo suas importações ou perdendo competitividade frente à concorrência chinesa.

TABELA 1
Comércio brasileiro por área – exportações (2002-2013)
(Em %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	25,8	23,1	21,1	19,2	18,0	15,8	14,0	10,3	9,6	10,1	11,1	10,3
União Europeia	25,9	25,8	25,6	22,9	22,6	25,3	23,5	22,4	21,5	20,8	20,2	19,7
Oriente Médio	3,9	3,8	3,8	3,6	4,2	4,0	4,0	4,9	5,2	4,8	4,8	4,5
América Latina	16,6	18,0	20,6	21,7	23,1	23,8	22,0	19,7	20,6	19,6	18,6	20,8
Aladi	11,1	10,2	11,4	11,8	12,9	12,1	11,0	9,3	9,4	8,7	9,2	10,6
Mercosul	5,5	7,8	9,2	9,9	10,2	10,8	11,0	10,4	11,2	10,9	9,4	10,2
África	3,9	3,9	4,4	5,1	5,4	5,3	5,1	5,7	4,6	4,8	5,0	4,6
Ásia	14,6	16,0	15,1	15,7	15,1	15,7	19,0	26,3	27,9	30,0	31,1	32,1
Japão	3,5	3,2	2,9	2,9	2,8	2,7	3,1	2,8	3,5	3,7	3,3	3,3
China	4,2	6,2	5,6	5,8	6,1	6,7	8,4	13,7	15,3	17,3	17,0	19,0
Total (US\$ bilhões)	60,4	73,2	96,7	118,5	137,8	160,6	197,9	153,0	201,9	256,0	242,6	242,2

Fonte: Secex/Aliceweb.
Elaboração do autor.

Em terceiro lugar, os dados relativos indicam que Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e Mercosul, desde a crise, diminuíram suas importações do Brasil. A Aladi apresentou uma queda muito mais acentuada, em torno de 25%,

enquanto que as exportações para o Mercosul, abaladas no início do século pelos reflexos da crise de pagamento da Argentina, recuperaram-se a partir de 2006 e mantêm oscilações em torno de 10% do total exportado pelo país. De qualquer forma, fica patente que as exportações brasileiras estão igualmente perdendo espaço no mercado latino-americano.

Nas importações, o destaque entre 2002 e 2013 é praticamente o mesmo observado nas exportações. Ásia-Pacífico é a origem de quase um terço das importações brasileiras (30,6% em 2013), sendo a China responsável por metade deste fluxo (15,6%). Digno de nota é a importância da China em suprir as necessidades brasileiras, mas igualmente o fato de que os demais países da Ásia apresentam uma participação quase similar à da China. Isto é, se no século passado a expressão do relacionamento com a Ásia, no que tange às importações, estava basicamente concentrada no Japão, agora temos que considerar nossa dependência não só da China, mas igualmente dos demais países asiáticos com um peso muito próximo ao chinês.

De outro lado, União Europeia (28,6% para 21,2%) e Estados Unidos (de 22,1% para 15,1%) apresentam tendência de queda – mais acentuada para Estados Unidos do que para a UE –, enquanto que a Aladi apresentou igualmente tendência negativa (17,5% para 15,8%).

Na Aladi, no entanto, é pertinente atentar para o fato de a demanda brasileira aparentemente estar indicando tendência mais negativa, no que se refere às compras com origem no Mercosul, do que nos demais países membros da Aladi.

TABELA 2
Comércio brasileiro por área – importações (2002-2013)
(Em %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	22,1	20,1	18,4	17,5	16,2	15,7	14,9	15,8	15,0	15,1	14,6	15,1
União Europeia	28,6	27,0	25,5	24,8	22,1	22,2	20,9	22,9	21,5	20,5	21,4	21,2
Oriente Médio	3,0	3,4	3,7	3,4	3,5	2,7	3,6	2,5	2,6	2,7	3,3	3,1
América Latina	17,5	17,0	16,0	15,8	17,8	17,0	15,8	17,2	16,4	16,0	16,4	15,8
Aladi	5,6	5,2	5,8	6,2	8,0	7,4	7,2	6,9	7,3	7,4	7,8	7,8
Mercosul	11,9	11,8	10,2	9,6	9,8	9,6	8,6	10,3	9,1	8,6	8,6	8,0
África	5,7	6,8	9,8	9,0	8,9	9,4	9,1	6,6	6,2	6,8	6,4	7,3
Ásia	16,9	18,5	19,5	22,9	25,1	25,5	27,3	28,3	30,9	31,0	30,9	30,6
Japão	5,0	5,2	4,6	4,6	4,2	3,8	3,9	4,2	3,8	3,5	3,5	3,0
China	3,3	4,4	5,9	7,3	8,8	10,5	11,6	12,5	14,1	14,5	15,4	15,6
Total (US\$ bilhões)	47,2	48,3	62,8	73,6	91,4	120,6	173,0	127,7	181,8	226,2	223,2	239,6

Fonte: Secex/Aliceweb.
Elaboração do autor.

Inegavelmente, a ampliação da participação da Ásia e a queda acentuada dos Estados Unidos e a tendência negativa da União Europeia têm a ver não só com a crise financeira global, mas também com as mudanças que estão se processando na estrutura do comércio internacional, com a Ásia (Pacífico) assumindo um espaço anteriormente ocupado pelo mundo ocidental (Atlântico).

Foi somente a partir dos anos 1990 que o Brasil começou a estabelecer um relacionamento mais profundo com o Leste Asiático, afetado, porém, pela Crise Asiática de 1997/1998, com uma redução drástica das importações asiáticas.

Assim, com as novas parcerias comerciais seria óbvio esperar uma relativa perda de importância do Japão no conjunto do intercâmbio comercial brasileiro com a Ásia. No entanto, o fato que mais chamou atenção foi o grande desenvolvimento do relacionamento com a China, superando desde 2002 as exportações japonesas, e desde 2004, também as importações e, superando os Estados Unidos desde 2009.

A China, ao se transformar no principal produtor manufatureiro internacional, passou à condição de maior exportador e de segundo maior importador mundial (...) [e] após a crise internacional de 2008 (...) a participação chinesa em exportações e importações mundiais saltou de 9,7% em 2009 para 10,4% em 2010, e de 7,9% em 2009 para 9% em 2010, respectivamente (Pinto, 2011, p. 35).

A Ásia apresenta-se como o principal destino das exportações chinesas (50,1% em 2012), enquanto que a Europa e os Estados Unidos absorvem parcelas relativamente similares, mas acentuadamente abaixo da participação asiática (16,5% e 17,2%, respectivamente).

A América Latina mais do que dobrou, entre 2000 e 2012, sua participação nas exportações chinesas, passando de 2,9% para 6,6%, enquanto que a África passou de 2,0% para 4,2% e a Comunidade dos Estados Independentes de 1,0% para 3,7%.

Neste sentido, as economias em desenvolvimento passaram a absorver a parcela maior das exportações chinesas (55,5% contra 45,5%), invertendo a posição do início do século (42,7% contra 57,3% das economias desenvolvidas) e indicando maior competitividade chinesa e relativo recuo das economias desenvolvidas.

Brasil foi a 9ª principal origem das importações chinesas em 2010 e a 8ª de 2011 a 2013, mantendo *superavits* constantes desde 2009, sendo US\$ 11,5 bilhões em 2011, US\$ 7 bilhões em 2012 e US\$ 8,7 em 2013.

Em termos de países, os Estados Unidos são ainda o principal parceiro comercial da China, absorvendo em média 17% das exportações chinesas de 2010 a 2013. Mas, não se pode esquecer que o principal destino das exportações chinesas é a Ásia, com significativa participação em comparação aos demais blocos econômicos (tabela 3).

TABELA 3
China: exportações por destino
 (Em %)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Economias desenvolvidas	57,3	51,2	49,8	49,8	48,9	47,2	44,5
Economias em desenvolvimento	42,7	48,8	50,2	50,2	51,1	52,8	55,5
Europa	16,8	20,4	20,7	19,9	19,9	19,0	16,5
Estados Unidos	20,9	19,1	17,7	18,4	18,0	17,1	17,2
Ásia	54,6	47,3	46,6	47,8	47,2	48,4	50,1
Japão	16,7	8,4	8,2	8,1	7,7	7,8	7,4
América Latina e Caribe	2,9	4,2	5,0	4,7	5,8	6,4	6,6
África	2,0	3,1	3,6	4,0	3,8	3,8	4,2
Comunidade dos Estados Independentes	1,0	3,9	4,5	3,2	3,4	3,5	3,7
Total (US\$ milhões)	249,203	1,220,060	1,430,693	1,201,647	1,578,193	1,898,388	2,048,782

Fonte: UN Comtrade 2010 and 2013 International Trade Statistics Yearbook, Volume I – Table D World merchandise exports by provenance and destination.

Elaboração do autor.

Na balança comercial bilateral com a China, o Brasil manteve constantes *superavit* até 1995, quando passou a apresentar tendência de *deficit* até 2000. Já em 2001, com a explosão do crescimento chinês, retomou-se o histórico de *superavit*, entretanto, só até 2006. Assim, em 2007, a balança bilateral anotou *deficit* de US\$ 1,869 bilhão, e em 2008 de US\$ 3,637 bilhões.

Note-se, no entanto, que essa tendência negativa de 2007/2008 não se deveu exclusivamente à agressiva competitividade comercial chinesa, mas a uma tendência brasileira de aproveitamento da maior ampliação de oferta de produtos no mercado internacional, em especial para atendimento de demandas do setor produtivo nacional, e igualmente à valorização cambial do real em relação ao dólar. Constatou-se que, no caso das importações oriundas da China, o setor com maior peso nas importações não é o de produtos de consumo, mas de bens industriais.

O ano de 2009, no entanto, foi um ano atípico em decorrência da crise financeira global, com a tendência internacional generalizada de reduzir importações. Mesmo assim, as demandas por parte de China, Hong Kong, Índia e ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático, possibilitaram que o Brasil apresentasse *superavit* na balança comercial bilateral de 2009 até 2013.

Chama muito a atenção o fato de o setor de produtos básicos ter duplicado sua participação no total das exportações brasileiras, passando de 22,8% em 2000 para 46,7% em 2013, assim como a acentuada redução da participação dos manufaturados (de 59,1% para 34,4%).

TABELA 4
Balança comercial Brasil-China (1990-2013)
 (Em US\$ FOB)

Ano	Exportação	(%)	Importação	(%)	Saldo
1990	381.804	1,2	119.805	0,6	261.999
1995	1.203.750	2,6	1.041.270	2,1	162.480
2000	1.085.223	2,0	1.222.302	2,2	(137.079)
2001	1.902.094	3,3	1.328.094	2,4	574.000
2002	2.520.457	4,2	1.554.012	3,3	966.445
2003	4.532.560	6,2	2.147.635	4,5	2.384.925
2004	5.439.956	5,6	3.709.901	5,9	1.730.055
2005	6.833.668	5,8	5.353.262	7,3	1.480.406
2006	8.399.521	6,1	7.989.095	8,7	410.426
2007	10.748.814	6,7	12.617.761	10,5	(1.868.947)
2008	16.403.039	8,3	20.040.022	11,6	(3.636.983)
2009	20.190.831	13,2	15.911.146	12,5	4.279.685
2010	30.785.906	15,3	25.593.139	14,1	5.192.767
2011	44.314.595	17,3	32.790.635	14,5	11.523.960
2012	41.227.540	17,0	34.251.274	15,4	6.976.266
2013	46.026.153	19,0	37.302.150	15,6	8.724.003

Fonte: Secex/Aliceweb.
 Elaboração do autor.

TABELA 5
Exportação brasileira de produtos básicos, por blocos e países selecionados (1990-2013)
 (Em %)

Ano	Ásia	Japão	China	Coreia do Sul	União Europeia	Estados Unidos	América Latina
1990	30,6	41,2	19,6	33,3	44,3	10,7	9,2
1995	25,8	34,8	15,9	28,7	43,8	9,9	6,4
2000	42,4	39,6	68,2	42,5	42,5	7,0	6,8
2005	53,0	58,0	68,4	55,5	48,1	9,2	11,6
2010	72,0	71,1	83,7	60,0	49,5	30,8	17,7
2011	75,5	74,7	85,0	66,5	51,7	33,7	19,6
2012	74,4	73,2	82,8	78,7	49,8	29,7	16,0
2013	77,6	74,9	84,7	80,6	49,7	24,3	13,7

Elaboração do autor.

A China até 1996 absorvia principalmente produtos industrializados, sendo que desde 1997 vem gradualmente concentrando suas importações em produtos básicos e passando nesta década para um índice superior a 80%.

Ainda que se considere que esta tendência já estava presente, o que se detecta com muita clareza é a sua acentuada ampliação, em especial desde 2010, não só nas

compras da China, mas nas do Japão e da Coreia do Sul e, conseqüentemente, da Ásia. Assim, no total de suas importações em 2013, todos estes países apresentaram participação dos produtos básicos entre 75% a 85%.

Interessante ainda constatar ligeira tendência de ampliação de participação dos produtos básicos tanto nas compras da União Europeia quanto nas dos Estados Unidos e da América Latina, demonstrando maior competitividade brasileira neste setor ou perda na exportação de manufaturados.

3 ASSIMETRIAS, QUESTIONAMENTOS E COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO

Os dados do relacionamento comercial sino-brasileiro visualizados anteriormente suscitam inquietações e questionamentos em torno da atual inserção internacional do país, de sua estratégia e de suas parcerias, assim como de suas potencialidades e fragilidades e, em especial sobre o próprio relacionamento com a China. E remete igualmente a considerações sobre o atual processo de rearticulação de forças na dimensão econômica internacional, bem como a produções fragmentadas ou ao estabelecimento de cadeias globais de valor.

Assim, alguns temas fundamentais são, de um lado, a transformação da China na “fábrica do mundo”, sua forte presença no mercado brasileiro, o relativo deslocamento do espaço ocupado pelo país no mercado sul-americano, ponderações sobre desindustrialização e primarização, entre outras.

A supremacia manufatureira asiática tinha no Japão sua maior expressão, enquanto que o presente século apresentou a China assumindo a dianteira deste processo. Talvez se possa raciocinar que o atual produto chinês é muito mais um produto asiático do que chinês, assim como, também, depois do estabelecimento de redes produtivas na Ásia (a concepção dos *flying geese*), o produto era muito mais asiático do que japonês. O que se está afirmando é que a Ásia, desde a década de 1960, desenvolveu uma cadeia regional produtiva, à qual paulatinamente foram sendo agregados outros países (produtores), sendo a incorporação da China uma das últimas. Enquanto os demais desenvolvidos concentravam-se em nichos financeiros e/ou tecnológicos, a transferência da produção manufatureira transformou a China (ou a Ásia) na *fábrica do mundo*.

Estevadeordal *et al.* (2013, p. 10) apontam, por exemplo, que “apesar de a China exportar o iPod e incluir em suas estatísticas de comércio o valor total do produto, o país só contribui com 3,8% do valor total do bem, uma vez que muitos outros países também participam da produção”.

Algumas considerações são fundamentais para se compreender o posicionamento comercial brasileiro em relação à China. Em primeiro, apesar da forte assimetria e do efeito deslocamento, tem-se a consciência que o relacionamento comercial foi

e continuará sendo extremamente positivo enquanto supre cortes de importações por parte de outros países, em especial no decorrer da crise econômico-financeira de 2008/2009 e em sua retomada em 2011 e em seguida. Objetivamente, a China tem um papel fundamental na manutenção de *superavit* na balança comercial brasileira.

Em segundo, o Brasil não se distingue somente pela posse de recursos naturais, mas igualmente por um setor manufatureiro complexo e forte, bem como por um sistema de ciência e tecnologia com acentuado potencial. Consequentemente, a capacidade agrícola do país decorre de uma ampla sinergia entre insumos, máquinas e equipamentos, fazendo com que o agronegócio represente uma íntima conexão entre agricultura e indústria.

E, em terceiro, o Brasil, por sua vez, concentra as importações provenientes da China em produtos eletroeletrônicos e em máquinas e aparelhos mecânicos que, parcialmente, estão sustentando a retomada do desenvolvimento industrial brasileiro (Castro, 2008, p. 22-25).

Esta percepção de Castro é compartilhada por Barros (2012, p. 266) quando pondera que na associação entre exportações agrícolas e desindustrialização não se pode esquecer que “os novos produtos derivados da agricultura estão levando a fortes investimentos em plantas industriais”.

Sennes e Barbosa (2011, p. 133) consideram que o relacionamento comercial sino-brasileiro se caracteriza pela heterogeneidade de impactos, já que a China simultaneamente se apresenta como:

- a) fornecedor de insumos baratos que elevam a competitividade dos produtos brasileiros (tanto para o próprio mercado doméstico como para exportação),
- b) competidor que utiliza estratégias agressivas e por vezes contrárias às regras internacionais de comércio, deslocando importantes elos da cadeia produtiva nacional,
- c) competidor mais eficiente do Brasil em alguns setores, dentro das regras internacionais de comércio,
- d) grande importador de algumas *commodities* (o que ajuda manter o *superavit* comercial do Brasil nesses setores),
- e) investidor crescente no Brasil em setores tanto de bens de consumos (carros e motos) como em setores de infraestrutura, mineração e energia, com a predominância dos últimos (Sennes e Barbosa, 2011, p. 133).

E é exatamente por esta diversidade de interesses no relacionamento econômico-comercial bilateral que

esta heterogeneidade das relações econômicas bilaterais – que vai além da síntese predominante na mídia “de que exportamos *commodities* para importar bens industriais” – transforma a China num parceiro especial e diferente para o Brasil (Sennes e Barbosa, 2011, p. 133).

Pode-se afirmar, com relativa precisão, que a abertura comercial na década de 1990, ao valorizar as importações como uma forma para forçar a modernização do

parque industrial brasileiro, teve como resultado a geração de uma tendência de crescimento das importações de produtos manufaturados, superior à capacidade exportadora de produtos com maior valor agregado.

Neste sentido, a tendência de crescimento das importações na indústria de transformação é perceptível pela constatação de que o coeficiente de penetração das importações,³ a preços constantes, passou de 4,1% em 1991 para 13,3% em 2001, enquanto que os coeficientes das exportações⁴ apresentaram igualmente crescimento, porém em índices bem inferiores que os das importações – de 8,2% para 12,5% (Levy e Serra, 2002, p. 66-68).

Embora, no presente século, o Brasil tenha conseguido expandir suas exportações de forma a manter *superavit* constantes, não se conseguiu ainda reverter a perda de competitividade da indústria brasileira, levando às mais diferentes análises indicativas de que o Brasil está passando por um processo de desindustrialização.

E como a China alcançou o posto de principal parceiro comercial brasileiro, críticas contínuas consideram que a causa desta realidade de desindustrialização e mesmo de primarização⁵ da economia brasileira, é decorrente da ênfase no relacionamento comercial sino-brasileiro. Ou, em outros termos, a China é a principal responsável por esta situação.

Se desindustrialização representa a diminuição da indústria na composição do produto interno bruto (PIB), não há dúvidas de que está realmente ocorrendo um processo de desindustrialização. E, igualmente, é patente o interesse chinês na importação de *commodities*, representando a maior parte das exportações brasileiras para a China, assim como para a Ásia.

Conscientes da existência de claros indicadores de que a indústria brasileira vem perdendo competitividade, principalmente no pós-crise 2008, Bonelli e Pessoa (2010) afirmam que não se pode ainda falar de “desindustrialização”. Para eles, o Brasil estava “sobre industrializado” na década de 1970-1980, em decorrência do aprofundamento das políticas de substituição, sendo que “a partir da década de 1990, houve um retorno ao que seria a ‘normalidade’ industrial, com base em parâmetros internacionais”.

O que é preocupante, para Bonelli e Pessoa, é que, depois do ano atípico que foi 2009, o comércio brasileiro de manufaturados não retornou aos padrões anteriores de 2008. Aí surge exatamente o fator da retração nos países desenvolvidos e o esforço chinês de compensar esta retração com uma presença maior nos países

3. O coeficiente de penetração das importações refere-se à parcela do consumo aparente atendida pelas importações.

4. O coeficiente de exportações é calculado em relação ao valor da produção.

5. O termo da primarização da economia brasileira decorre do fato de que a exportação de manufaturados tendencialmente tem apresentado perda na balança comercial brasileira, enquanto se detecta crescimento significativo da presença de produtos primários (básicos ou *commodities*).

emergentes, atingindo principalmente os mercados latino-americanos, nos quais o Brasil tinha alguns de seus principais clientes, além de concorrer diretamente com a produção brasileira no mercado doméstico. Na dos autores supracitados, estes são os fatores que estão na base da primarização da pauta brasileira de exportações, “ainda que não haja ‘primarização’” equivalente na produção doméstica. E, da mesma forma, julgam ser prematuro decretar a desindustrialização, no entendimento de um processo de perda de competitividade industrial.

O interessante é que os dois autores apontam para uma questão pouco abordada por outros analistas, ou seja, a forte propensão brasileira ao consumo, represada durante o período de protecionismo (substituição de importações) e, em especial, por produtos com alto teor tecnológico a preços inferiores aos do mercado doméstico.

Barbosa e Jenkins (2011) igualmente consideram a existência do risco de diminuição (esvaziamento) da estrutura produtiva brasileira, mas que, no momento, as teses de primarização e de desindustrialização revelam muito mais “um desconforto” do que uma possibilidade concreta de reduzir o “nível de diversificação de sua estrutura produtiva e a sua capacidade de agregação de valor”.

Com o evidente reconhecimento dos impactos da presença chinesa como “um fornecedor relevante de bens industriais”, podendo inclusive gerar transformações estruturais, contrapõem, como fatores de oposição à desindustrialização, a expressão do mercado interno e a consistência da base industrial brasileira.

A China tende, portanto, a gerar uma pressão no sentido de maior especialização e menor densidade do parque industrial brasileiro. Este processo (...) não parece ter a capacidade de, por si só, levar a uma desindustrialização, especialmente se levarmos em conta a dimensão do mercado interno brasileiro, o seu nível de coerência industrial e o amplo leque de políticas macro e microeconômicas disponíveis por parte dos governos e dos agentes econômicos (Barbosa e Jenkins, 2011, p. 4).

No entanto, e sem discutir as diferentes facetas da desindustrialização, o que se coloca aqui é que este fenômeno já estava presente anteriormente à maior presença chinesa na balança comercial brasileira, como os dados apontados por Levy e Serra (2002), indicando que os coeficientes de importação apresentavam crescimentos superiores aos de exportação.

Puga e Nascimento (2010, p. 6-7), avaliando as importações brasileiras, no período 2005-2010, detectaram “forte correlação entre o aumento do coeficiente de importações de produtos chineses e o grau de competitividade da indústria brasileira”, sendo que “o aumento do coeficiente de importação de produtos chineses foi expressivo basicamente nos setores em que o Brasil respondia por menos de 1% das exportações mundiais – complexo eletrônico, têxtil, material elétrico, vestuário, produtos diversos (inclui brinquedos) e máquinas e equipamentos” (Puga e Nascimento, 2010, p. 6-7).

Há, assim, consenso pleno na consideração de que os produtos manufaturados apresentam tendência de perda de participação na pauta exportadora brasileira. A divergência é se este fenômeno caracteriza-se como um processo de desindustrialização ou se reflete uma constante perda de competitividade.

Partindo da pressuposição de que era mais do que patente que a agenda da política industrial e comercial do primeiro ano da presidente Dilma seria marcada pelas discussões e pressões dos impactos da apreciação cambial e da concorrência dos importados (precipualemente chineses), Veiga e Rios (2011) entendem que a atenção que se dá a estas questões é como se fossem transitórias ou simplesmente conjunturais e que a ampliação de medidas protecionistas “não vem conseguindo estancar o aumento do coeficiente de importações na indústria. O problema não é o aumento das importações, mas, sim, a perda de competitividade da indústria”.

Sem dúvidas é um fenômeno preocupante, mas que não tem origem na presença chinesa, ainda que fortemente ampliado exatamente por esta presença crescente. E a solução não é demonizar esta presença e sim buscar uma estratégia de minimização ou reversão desta tendência de perda de competitividade.

Por outro lado, fica também claro que, em função desta perda de competitividade, as exportações brasileiras perderam acentuadamente espaço nos mercados europeu e estadunidense e igualmente no latino-americano e que Ásia (não só a China) é a região que consistentemente amplia sua participação na balança comercial brasileira.

4 INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS

O relatório de 2013 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) aponta que os IEDs direcionados à América do Sul concentraram-se majoritariamente em recursos naturais, mas ressalva que, no caso brasileiro, novas medidas de política industrial incentivaram investimentos em atividades industriais, em especial no setor automotivo.

Crescentes IEDs em busca de recursos na América do Sul contribuíram para a consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico baseado em vantagens comparativas em recursos naturais. As novas medidas de política industrial adotadas pelo Brasil, visando um maior desenvolvimento de sua indústria doméstica e melhoria de suas capacidades tecnológicas, encorajaram investimentos das empresas transnacionais em atividades industriais, como por exemplo a automobilística (UNCTAD, 2013, p. 58, tradução do autor).

Na mesma linha de percepção, o relatório de 2014 considera que os mercados interno e regional são fontes importantes para a atração brasileira de IEDs no setor automotivo:

No Brasil e no México – as duas maiores economias, com a maior concentração regional de IEDs no setor manufatureiro – os IEDs apresentam duas estratégias diferentes; voltado à exportação no México (busca da eficiência) e orientado ao mercado interno no Brasil (busca do mercado) (UNCTAD, 2014, p. 63, tradução do autor).

É fundamental ressaltar que os investimentos chineses direcionados ao setor automobilístico contribuem positivamente para uma inovação tecnológica no parque industrial brasileiro.

No Brasil, ainda que as exportações sejam menores, as vantagens decorrentes do grande mercado interno e regional têm atraído IEDs para a indústria automobilística. A necessidade de se adaptar às especificidades deste mercado, vinculado a uma política do governo introduzida nos anos 2000 para fornecer maiores estímulos para a inovação, P&D e desenvolvimento da capacidade produtiva nacional, propiciou uma maior integração dos fornecedores locais à cadeia de valores automobilística, ao desenvolvimento da inovação local e às capacidades em P&D (UNCTAD, 2014, p. 69, tradução do autor).

Esta percepção de uma tendência de menor concentração em produtos básicos nos IEDs direcionados ao Brasil é igualmente retratada nos relatórios da Cepal, destacando a presença de dois padrões bem diferentes na América do Sul, alta concentração em recursos naturais para a maioria dos países da região, enquanto que para o Brasil os IEDs tendem a se direcionar mais intensamente para o setor de manufaturados ou de serviços.

Cabe destacar (...) que existem 2 padrões bem distintos entre as sub-regiões. Na América do Sul (sem incluir o Brasil) consolidou-se um padrão setorial no qual os recursos naturais – em especial a mineração – foram o principal destino das IEDs (51% em 2012) (Cepal, 2013, p. 8).

[Ou] na América do Sul (excluído o Brasil) o setor de recursos naturais recebe mais IED do que o setor dos serviços, enquanto que a manufatura atrai quantias pequenas (Cepal, 2014, p. 10).

Note-se que o setor de produtos básicos, ainda que o destino de menor expressão para os IEDs nos últimos dez anos, apresentou significativo crescimento nos últimos cinco anos em relação aos cinco anteriores. Para a Sobeet (2013), esta maior participação decorreu de maiores investimentos na extração de petróleo e outros minerais, com ênfase nos leilões de concessões exploratórias. Por conseguinte, a queda em serviços (em especial telecomunicações, eletricidade, água e esgoto) aparenta refletir uma inflexão em decorrência dos elevados investimentos nestes setores, no final da década de 1990, quando do processo de suas privatizações. Por fim, a indústria manteve durante estes últimos dez anos uma média relativamente estável, com índices confirmando a maior expressão brasileira como destino para atividades de produção de manufaturas, quando comparada aos demais países da região.

É consenso o fato de que o crescimento dos IEDs chineses tem uma relação direta com a estratégia de internacionalização chinesa (*going global*). De outro e de acordo com seus esforços de remoção dos efeitos da teoria da “China ameaça”, os IEDs podem e funcionam como uma demonstração de que o crescimento

chinês possibilita benefícios mútuos (retórica do *win-win*). Os chineses em 2009, além da manutenção do comércio bilateral, foram fundamentais para evitar que o Brasil sofresse mais intensamente os impactos da crise financeira global.

Ainda que se tenha difundido a crença de que os IEDs chineses são maciçamente direcionados à estratégia de assegurar fontes contínuas e seguras de acesso a recursos naturais, aparentemente esta não é a regra geral, como se observa nos investimentos recentemente direcionados ao Brasil.

Neste sentido, no primeiro momento, os investimentos chineses no Brasil estiveram relativamente mais concentrados em produtos básicos (minérios e hidrocarbonetos), mas já em 2010, e principalmente entre 2011 e 2012, já se detecta claramente uma tendência mais direcionada a investimentos em manufaturas e serviços. Em 2013, o consórcio formado pela Shell, Total e a chinesa CNCP para, em conjunto com a Petrobras, explorar o campo de Libra em águas profundas e com um investimento de US\$ 7 bilhões (sendo 20% da CNCP) representou um crescimento da importância do setor de recursos básicos no total de IEDs recebido pelo Brasil.

Desta forma, ainda que com participação decrescente em 2013, constatou-se acentuada tendência de ampliação dos capitais chineses no mercado automotivo brasileiro.

Em um espectro mais ampliado constata-se que esta tendência não é só chinesa, mas igualmente japonesa e coreana. Estudo do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) do Brasil (Renai, 2011) indica que do total de registros de investimentos japoneses no Brasil, no período de 2004 a 2011, 94,1% estavam alocados no setor de indústrias de transformação.

O que realmente se apresenta de diferente é esta relativa tendência de alocar investimentos em atividades produtivas para abastecimento do mercado doméstico, regional e possivelmente o estadunidense – dito desta forma, o argumento reforça a percepção de a perda de competitividade externa da indústria brasileira decorre em parte de uma política deliberada da China. Pode-se aventar a hipótese de que a tendência chinesa (e asiática) de alocação de IEDs em produções no Brasil decorre atualmente das considerações de mercados mais ampliados e, igualmente, da existência de mão de obra especializada e de estabilidade política e econômico-financeira.

De um lado, uma lógica derivada de estratégias de cadeias de valores e, de outro, uma estratégia defensiva frente à extrema interdependência (ou dependência) dos mercados asiáticos. E, no caso chinês, ainda uma estratégia de transferência de produção para outros espaços enquanto que internamente se aplica o esforço de ampliação do consumo doméstico com vistas a uma melhor distribuição de renda e de interiorização do desenvolvimento nacional.

Levantamento da Heritage Foundation, com dados a partir de 2005, aponta o elevado direcionamento dos investimentos chineses para a América do

Sul, com forte concentração no Brasil (Scissors, 2011, p. 1). Destarte, o Brasil (US\$ 32,1 bilhões), no acumulado entre 2005 a 2013, é o quarto maior receptor após Estados Unidos (US\$ 63,6 bilhões), Austrália (US\$ 60,6 bilhões) e Canadá (US\$ 37,8 bilhões). Note-se que o Canadá superou o Brasil em 2012 em decorrência da aquisição da Nexen pela CNOOC Limited pelo valor de US\$ 15,1 bilhões e que, enquanto o Brasil recebeu US\$ 4,6 bilhões em 2013, o Canadá foi o destino de US\$ 1,1 bilhão.

TABELA 6
Estoque de investimentos chineses
 (Em US\$ bilhões)

País	2005/2010	2005/2011	2005/2012	2005/2013
Estados Unidos	28,1	34,7	54,2	63,6
Austrália	34,0	42,5	53,5	60,6
Canadá	10,2	14,6	36,7	37,8
Brasil	14,9	24,6	27,5	32,1
Indonésia	9,8	19,9	25,0	27,0
Nigéria	15,4	18,1	15,6	20,5

Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que não ressaltado diretamente, este estudo partiu da premissa de que “a economia mundial, desde a década de 1970, apresenta tendência de perda de peso da indústria na atividade econômica global” (Bonelli e Pessoa, 2010, p. 9) e tendência crescente localizada na região do Leste Asiático. E, de outro, que no Brasil esta tendência negativa já se fazia presente na década de 1990 com o processo de liberalização, ficando mais patente no presente século e, em especial, após o início da atual crise financeira global.

O que é novidade é exatamente o fato de o Brasil ter perdido participação exportadora de manufaturados em espaços considerados até então como “cativos”, em especial no mercado latino-americano e mesmo no estadunidense.

Neste sentido, ainda que aparente ser uma questão semântica, Brasil perde continuamente participação industrial na composição da pauta exportadora, correspondendo muito mais a uma perda de competitividade do que em decorrência de um processo doméstico de desindustrialização. De qualquer forma, a perda de competitividade ocorre precipuamente frente à incapacidade de manutenção de atratividade frente aos produtos chineses e asiáticos.

Por isso mesmo é que se considerou que o relacionamento com a China se apresenta relativamente positivo, pois sua demanda de *commodities* compensa

receitas perdidas pela retração das importações de manufaturados – ainda que, na realidade, esta retração seja decorrente da maior presença chinesa nestes mercados. Assim como a concentração das importações brasileiras oriundas da China em produtos da indústria da transformação possibilita relativa sustentação da produção industrial.

Por fim, embora a Europa seja ainda a principal origem dos investimentos externos no país, detecta-se relativa tendência de ampliação dos IEDs chineses. O raciocínio enfatizando que a RPC é um ator novo no sistema internacional, com um papel ainda mais recente na economia internacional, possibilita refletir que o relacionamento sino-brasileiro na dimensão econômica é igualmente incipiente, concentrado neste século e, mesmo assim, com diferentes fases, tendo como base o acesso da China à OMC. Uma fase inicial de colocação de produtos intensivos em trabalho e de baixa qualidade, outra de produtos com alta intensidade tecnológica, seguidas pela ausência de investimentos e uma posterior avalanche de IEDs, primeiro em produtos primários e depois em manufaturas.⁶

Desta forma, a China é parte do problema e parte da solução; e, conseqüentemente, não é questão de “demonizar” sua atuação internacional e seus impactos nos interesses nacionais, nem de “endeusá-la”. Isto é, ainda que recentes, por um lado, os IEDs chineses estão demonstrando intenção de direcionamento a atividades produtivas *in loco* para atendimento de demandas internas ou regionais, ou para desconcentrar atividades produtivas na China. Por outro lado, esta cooperação possibilita igualmente avanços em inovação ou ampliação da cooperação científico-tecnológica.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F.; JENKINS, R. **A ascensão chinesa e os dilemas para a indústria brasileira**: pressão competitiva, reestruturação econômica e emprego. São Paulo: Cebrap, jun. 2011.

BARROS, J. R. M. **Crescer não é fácil**: a crise, a economia mundial e o crescimento brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

BONELLI, R.; PESSÔA, S. A. **Desindustrialização no Brasil**: um resumo da evidência. Rio de Janeiro: FGV, 2010. (Texto para Discussão, n. 7).

CASTRO, A. B. From semi-stagnation to growth in a sino-centric market. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 3-27, 2008.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012**. Santiago: Cepal, 2013.

6. Melhores informações sobre essa temática podem ser obtidas em Oliveira (2014).

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013**. Santiago: Cepal, 2014.

ESTEVADEORDAL, A. *et al.* As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 27, n. 115, p. 6-25, 2013.

LEVY, P. M.; SERRA, M. I. F. Coeficientes de importação e exportação na indústria. **Boletim de Conjuntura**, v. 58, p. 65-80, 2002.

OLIVEIRA, H. A. **Investimentos Externos Diretos Chineses no Brasil**. *In*: BARTESAGHI, I. Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades. Montevideo: ALADI- CAF-CEPAL, 2014.

PINTO, E. C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

PUGA, F.; NASCIMENTO, M. **O efeito China sobre as importações brasileiras**. Brasília: BNDES, 2010. (Visão do Desenvolvimento, n. 89).

RENAI – REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Anúncios de Registros de Investimentos Japoneses no Brasil (2004-2011)**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NkwPxr>>.

SCISSORS, D. China's Investment Overseas in 2010. **WebMemo**, [s.d.], Feb. 3, 2011.

SENNES, R. U.; BARBOSA, A. F. China-Brasil: uma relação multifacetada e dinâmica. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Org.). **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades**. Brasília: Funag, 2011.

SOBEET – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA. **Boletim Sobect**, ano 15, n. 90, mar. 2013.

UNCTAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **World Investment Report 2013: global value chains: investment and trade for development**. Geneva: UNCTAD, 2013.

_____. **World Investment Report 2014: investing in the SDCs – an action plan**. Geneva: UNCTAD, 2014.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. Na contramão da competitividade. **O Estado de S. Paulo**, 26 dez. 2011.