

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 10 | edição nº 3 | 2021

*A construção de padrões
comerciais nas relações
Brasil-China*

Ana Tereza Lopes de Sousa



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

A CONSTRUÇÃO DE PADRÕES COMERCIAIS NAS RELAÇÕES BRASIL-CHINA¹

Ana Tereza Lopes de Sousa²

Resumo: Neste trabalho, o nosso objetivo é analisar a evolução das relações Brasil-China desde o seu restabelecimento oficial, em 1974, até o início dos anos 2000, dando-se enfoque aos padrões comerciais que se constituíram nessas interações. Mostramos que foi no fim da década de 1990 que se consolidou o atual padrão nas relações comerciais entre os países – caracterizadas, pelo lado do Brasil, pela venda de produtos básicos e importação de manufaturados chineses, e, pelo lado chinês, o processo contrário: venda de manufaturados e compra de bens básicos brasileiros. Argumentamos que o estabelecimento de tal padrão no fim da década de 1990, e que permanece nos dias de hoje, reflete, de um lado, a forma como os países se inseriram nas dinâmicas mais amplas da economia internacional, e, de outro, as próprias escolhas internas acerca de quais caminhos de desenvolvimento seguir. Para a realização do trabalho, utilizou-se revisão bibliográfica e levantamento de dados em fontes primárias.

Palavras-chave: Relações Brasil-China. Comércio Bilateral. Padrões Comerciais.

THE CONSTRUCTION OF TRADE PATTERNS IN BRAZIL-CHINA RELATIONS

Abstract: In this paper, our objective is to analyze the evolution of Brazil-China relations since its official re-establishment, in 1974, until the beginning of the 2000s, focusing on the commercial patterns that constituted these interactions. We show that it was at the end of the 1990s that the current pattern in trade relations between countries was consolidated - characterized, on the Brazilian side, by the sale of basic products and imports of Chinese manufactured goods, and, on the Chinese side, the opposite process: sale of manufactured goods and purchase of Brazilian basic goods. We argue that the establishment of such a pattern in the late 1990s, and which remains until today, reflects, on the one hand, the way in which countries have inserted themselves into the broader dynamics of the international economy, and, on the other, its own internal choices about which development paths to follow. To carry out the work, a bibliographic review and data collection from primary sources were used.

Keywords: Brazil-China relations. Bilateral Trade. Commercial Patterns.

¹ O artigo apresentado resume um dos capítulos da tese de doutorado da autora, tendo sido corrigido, revisado e atualizado. O doutorado foi realizado com auxílio de bolsa CAPES.

² Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP - 2016). É professora adjunta na UFABC nos Bacharelados de Ciências e Humanidades e de Relações Internacionais, e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. É membro do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil, e da Rede Brasileira de Estudos da China (RBChina). Email: anateresa.marra@gmail.com

I. Introdução

As relações comerciais entre Brasil e China são atualmente caracterizadas, pelo lado do Brasil, pela venda de produtos básicos e importação de manufaturados chineses, e, pelo lado chinês, o processo contrário: venda de manufaturados e compra de bens básicos brasileiros. No ano de 2019, por exemplo, 77% do que o Brasil exportou para a China se resumiu a três produtos: soja, petróleo e minério de ferro (BRASIL, 2020). Por outro lado, o Brasil importou manufaturados chineses diversos, com destaque para equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessório (BRASIL, 2020).

A despeito de o saldo comercial ter sido mais favorável ao Brasil do que a China nas últimas décadas (BRASIL, 2020), o padrão comercial criado tem gerado preocupações, principalmente porque a China não é uma parceira comercial marginal para o país³, portanto, os padrões bilaterais de comércio têm um impacto direto na caracterização geral da pauta brasileira. Destaca-se que em 2009, quando a China se tornou a maior parceira comercial para o Brasil, a pauta geral do comércio brasileiro (portanto, não só com a China) passou também a ser dominada por bens básicos em detrimento dos manufaturados, aspecto que relacionou-se diretamente a elevação da China a primeira parceira do Brasil.

Admira-se, contudo, que na década de 1980, o padrão das trocas comerciais entre Brasil e China era o inverso do que é hoje. Em 1978, quando foi estabelecido o primeiro acordo comercial entre os países, o interesse brasileiro era no petróleo e carvão mineral, enquanto a China se interessava no açúcar e nos manufaturados brasileiros (VIZENTINI, 1998). Assim, questiona-se: o que aconteceu que nos ajuda a compreender as modificações no padrão das relações comerciais Brasil-China? Por que as posições entre os países se inverteram? A essas questões que pretendemos nos dedicar neste trabalho.

O nosso objetivo é analisar a evolução das relações Brasil-China desde o seu restabelecimento oficial, em 1974, até o início dos anos 2000, dando-se enfoque aos padrões comerciais que se constituíram nessas interações. Tal delimitação temporal refere-se ao fato de que, como veremos, foi nesse período que se constituiu o padrão de trocas que posteriormente

³ Dados do governo brasileiro assinalam que a China é o maior mercado importador do Brasil, tendo abocanhado, em 2019, 28,1% das exportações brasileiras, sendo que desde 2009 o país é o maior comprador do Brasil (BRASIL, 2020). Em termos de importações, desde 2017 a China ultrapassou os EUA tornando-se a principal origem das compras nacionais. Em 2019, 19,9% das compras brasileiras vieram de lá (BRASIL, 2020).

se aprofundou nas décadas de 2000 e 2010, potencializado pela elevação da China dentro das parcerias comerciais brasileiras. Assim, a compreensão das relações de comércio entre Brasil e China nas duas últimas décadas pode ser melhor entendida se olharmos para como se estruturou padrões comerciais anteriores a isso.

Para nossa análise, partimos do pressuposto que as relações entre Brasil e China e suas inserções externas no período foram moldadas pela interação entre dois elementos: i) domésticos: os diferentes caminhos de desenvolvimento trilhados pelos países, pavimentados por meio de suas escolhas políticas e; ii) externos: a forma como se inseriram na Economia Política Internacional (EPI), que se apresenta como estrutura que constrange ou/e impulsiona determinados processos que ajudam a dar forma as políticas dos países e podem favorecê-las ou dificultá-las.

Mostraremos que a partir do fim da década de 1970 a EPI estruturou-se de forma a facilitar a ascensão da Ásia, em especial da China como “fábrica do mundo”. Isso aconteceu como resultado de um processo de mudança na economia internacional em que se alteraram as formas de geração de riqueza, havendo uma decadência do papel da indústria nos países centrais e a ascensão das finanças. Nessa cena, a China apareceu como lugar privilegiado para receber atividades produtivas externalizadas pelas economias centrais, ao mesmo tempo em que foi capaz de operar políticas adequadas para construir uma inserção econômica internacional competitiva, tornando-se um dos mais importantes centros manufatureiros do mundo. Tal fato, alçou-a como importante exportadora de bens industriais, ao mesmo tempo em que intensificou a necessidade de importação de produtos básicos, necessários para sustentar seu sistema produtivo e social.

Do lado do Brasil, esse mesmo cenário externo não foi favorável. Face as mudanças ocorridas no sistema financeiro internacional, com o segundo choque do petróleo e o forte aumento de juros de empréstimos contraídos em anos anteriores, o Brasil no fim da década de 1970 viu-se endividado e em crise. A partir da década de 1980, pressionado por instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e importantes parceiros econômicos, como os EUA, o Brasil estabeleceu políticas de abertura de sua economia como condição para acessar recursos externos. A adoção parcial de políticas neoliberais, com abertura comercial unilateral e desmonte de políticas industriais e de comércio exterior, de um lado, e a própria ascensão manufatureira da Ásia e China, por outro, contribuíram para a uma reprimarização da pauta brasileira de comércio exterior. Tal fato apareceu primeiramente na década de 1990 nas relações com China e consolidou-se como

característica geral do comércio exterior brasileiro em 2009, quando a China foi elevada a principal parceira de troca do Brasil.

Para realização do trabalho, nos guiamos por revisão bibliográfica e levantamento de dados primários. Enquanto vários estudos têm sido produzidos ao longo dos últimos anos para analisar as relações comerciais Brasil-China visando apresentar informações quantitativas, atribuir caracterizações as interações (por exemplo, como sendo ou não uma relação de dependência) ou discutindo questões que seriam decorrentes do comércio bilateral, como a reprimarização da pauta exportadora e a desindustrialização, este estudo visa analisar o padrão comercial entre os países como decorrente de uma estrutura mais ampla que o próprio escopo das relações entre eles, envolvendo, de um lado, a caracterização do local que ocupam dentro da economia política internacional, o que é uma propriedade do sistema internacional mais do que uma escolha dos países, e de outro, suas políticas domésticas. Assim, visamos contribuir para o entendimento da estrutura que sustenta o tipo de padrão que existe no comércio bilateral entre eles, mais do que dinâmicas específicas dessas relações de troca.

Além desta introdução, este trabalho conta com mais três partes. Na segunda, analisamos o padrão comercial que se estabeleceu entre os países após a retomada das relações diplomáticas, na década de 1970, e durante a década de 1980. Apontamos que tal padrão refletiu os diferentes graus de industrialização perpetrados por Brasil e China até aquele momento, o que, por sua vez, conectou-se a forma como inseriram-se internacionalmente no cenário pós-segunda guerra. Na terceira, analisamos como o padrão de comércio anteriormente estabelecido se modificou refletindo mudanças nos modelos de desenvolvimento domésticos dos países e de suas inserções na economia internacional. Na quarta, enfim, apresentamos nossas conclusões.

II. As relações comerciais entre a década de 1970 e 1980

Entre aproximadamente a década de 1930 e o fim da década de 1980 o modelo de desenvolvimento perseguido pelo Estado brasileiro foi baseado na Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Esse modelo tinha como objetivo tornar o Brasil uma economia industrialmente desenvolvida a partir da produção interna de produtos que antes eram importados, fundamentava-se no protecionismo, necessário para que as indústrias domésticas pudessem se desenvolver, e na figura de um Estado forte e empreendedor, que além de direcionar as atividades produtivas domésticas, atuava no mercado por meio de uma série de empresas estatais em setores estratégicos (LACERDA *et al*, 2010).

Uma importante característica sistêmica do período era que o desenvolvimento de estratégias com forte intervencionismo do Estado para superar os problemas econômicos estava legitimado pela ordem externa do pós-guerra, marcada pelo liberalismo assistido (RUGGIE, 1982). Cabia ao Estado agir para tentar resolver as “falhas” de mercado, regulamentar as atividades econômicas e exercer iniciativas keynesianas na administração pública (SATO, 2012), a finalidade era criar oportunidades para o crescimento econômico, o que afastaria a necessidade de se buscar alternativas fora do capitalismo.

A política externa brasileira funcionou durante o período como auxiliar aos objetivos de desenvolvimento do país, posicionando o Brasil em iniciativas bi e multilaterais com a finalidade de trazer capital, ciência, tecnologia e expandir mercados externos para que o modelo econômico se concretizasse (CERVO, 2008, p. 75). Isso teria gerado o Paradigma do Desenvolvimentismo com vigência na PEB, grosso modo, entre 1930 e 1989 (CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2008).

Como resultado, o Brasil ascendeu como país semiperiférico e potência média⁴. Entre 1947 e 1980 o crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foi de 7% (LACERDA *et al*, 2010, p. 142), colocando o país como um dos que mais cresceu no mundo. Da ISI nasceu uma estrutura industrial diversificada que passou por um intenso processo de crescimento a uma taxa média anual de 8,3% entre 1950 e 1980, havendo um “processo de convergência da estrutura produtiva em relação às economias mais avançadas” (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.2). A indústria da transformação, importante indicador da industrialização, entre 1950 e 1985 teve sua participação no PIB elevada de 11,4% em 1952, para 21,8% em 1985 (FIESP; CIESP, 2017, p.6).

Essas modificações se refletiram na estrutura da pauta comercial geral do país, com os manufaturados ultrapassando os básicos como principal grupo de produtos exportados pelo Brasil a partir de 1979. O primeiro acordo de comércio fechado com a China em 1978 exprimia a característica semiperiférica do país – com uma pauta caracterizada por produtos periféricos, mas também com manufaturados. O acordo assinalava no seu artigo 5º que os países deveriam tomar “medidas a fim de que as proporções de manufaturados e semi-manufaturados de exportação de ambas as partes” aumentassem gradualmente, sem prejuízo para o comércio de

⁴ Os países semiperiféricos são aqueles que combinam em sua estrutura produtiva produtos periféricos, de baixo valor agregado, e centrais, que permitem maior acumulação de capital (WALLERSTEIN, 2003). Já as potências médias são “um grupo específico dentro do sistema internacional que, ao se diferenciar das Grandes Potências mundiais, não se confundia com a massa de países pequenos ou pouco expressivos nesse mesmo sistema” (SENNES, 2003, p. 386).

produtos tradicionais, que também seria incentivado (BRASIL, 1978). Contudo, dado o avanço da industrialização brasileira sobre a China, a essa altura, o interesse brasileiro era no petróleo, carvão mineral e insumos farmacêuticos, enquanto a China se interessava no açúcar e em manufaturados brasileiros, como calçados e têxteis (VIZENTINI, 1998). O acordo fechado com a China inseriu-se em um cenário de aproximação dos países após terem retomado formalmente as relações diplomáticas em 1974⁵ e refletiu, assim, o grau de desenvolvimento industrial de ambos naquele momento, com o Brasil mais avançado e, por isso, tirando vantagem do atraso chinês para posicionar suas vendas de manufaturados.

A aproximação do Brasil com a China na década de 1970, período marcado pela *détente* da guerra fria, era considerada interessante não só pelas próprias dimensões do país, visto como potencial mercado pelo empresariado brasileiro, mas nos marcos da política externa do pragmatismo responsável e ecumênico, também como forma de reafirmar uma atuação própria e diversificar parcerias externas (VIZENTINI, 1998).

O contexto de *détente* também havia afetado a política chinesa. Respondendo ao cenário de intensa deterioração das relações com a URSS, com a qual disputou conflitos fronteiriços no fim da década de 1960, a China passou a caracterizar sua política externa pela *Yitiaoxian* (“unidos em uma só frente”), resultada do desgaste das relações com a URSS e da percepção de que compartilhava com os EUA, do qual se aproximou, o receio da expansão soviética na Ásia (CHENG; ZHANG, 1999). Em 1971, em detrimento de Taiwan, a China conseguiu recuperar seu lugar de direito no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS-ONU), o que foi importante fator de atração para o Brasil na retomada das relações bilaterais em 1974, dado que se abria a possibilidade, na leitura dos operadores da política externa brasileira, de se estabelecer interações em pé de igualdade com um membro do CS-ONU, que possuía problemas e grau de desenvolvimento parecido com o Brasil (PINHEIRO, 1993).

Em 1974, a China enunciava a teoria dos três mundos na ONU, buscando estabelecer uma colaboração maior com os países do terceiro mundo⁶. O objetivo primário seria aproximar-

⁵ Lembra-se que antes disso (portanto, pré-1974), já havia contatos entre os países, destacando-se: a celebração de um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, em 1881, e a abertura em 1883 de um consulado brasileiro em Xangai; a celebração do Tratado de Amizade Sino-Brasileiro de 1943, que veio a substituir o acordo de 1881, e de um Convênio Cultural, em 1946. Contudo, os conflitos internos e externos pelos quais passou a China teriam dificultado a criação de intensidade nas relações e o pleno desenvolvimento do comércio bilateral ao longo da primeira metade do século XX. A partir de 1949, com a chegada de Mao Zedong ao poder e a instauração da RPC, o Brasil transferiu sua embaixada para Taiwan. As tentativas de restabelecer contatos e formalizar as relações durante a vigência da Política Externa Independente (PEI) nos governos Quadros e Goulart (1961-1964) foram frustradas pelo golpe de 1964. Assim, foi só a partir da retomada das relações em 1974 que o comércio passou a se desenvolver melhor.

⁶ Segundo Oliveira (2004, p.12), a “Teoria dos Três Mundos contrapunha-se à divisão do mundo na perspectiva ideológica Leste-Oeste, considerando a divisão em termos de níveis de desenvolvimento. Assim, o primeiro mundo

se dos vizinhos asiáticos, no entanto, a política também exerceu apelo em outras regiões, como o Oriente Médio, a África e a América Latina. Ressalta-se que, apesar de estarem em campos opostos da guerra fria, as visões de mundo de Brasil e China tinham importantes semelhanças no que diz respeito à interpretação da ordem internacional como sendo desigual e hierárquica, e isso aproximou os países na perseguição de algumas políticas pós-colonialistas no sistema internacional.

Como afirma Dick (2006, p. 28), os países tinham posição semelhante na questão nuclear, ambos denunciavam e se recusavam a assinar o Tratado de Não-Proliferação (TNP) “apoiando-se no fato de que tal acordo desarmava os países não-nucleares, sem exercer influência sobre os países possuidores de tal capacidades”; na questão dos direitos ao mar, a China apoiava a reivindicação dos países latino-americanos para um mar territorial de 200 milhas; nas questões ambientais, a China apoiou na Conferência de Estocolmo em 1972 “à tese que relaciona a origem dos problemas ambientais dos países em desenvolvimento às condições de subdesenvolvimento econômico”; nas questões de Direitos Humanos, a China não apoiou as resoluções da ONU contra o Chile, “o que acabava beneficiando o regime militar brasileiro, que sofria frequentes denúncias de desrespeito aos direitos humanos.” Ainda, Brasil e China apoiavam as propostas do terceiro mundo para formar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI).

O estabelecimento do primeiro acordo comercial entre Brasil e China em 1978, que se seguiu a retomada das relações, de certo modo, colocou em contato os modelos até então seguidos pelos países, que tinham, até o início da década de 1980, galgado processos de industrialização, mas possuíam graus distintos – o Brasil apresentava um parque industrial mais diverso, que o possibilitou tentar alterar qualitativamente sua inserção na divisão internacional do trabalho. Enquanto a China, mesmo que em processo de industrialização, encontrava-se mais atrasada do que o Brasil. Vale lembrar que após a revolução comunista de 1949 o governo chinês adotou um modelo de industrialização stalinista, enfatizando a indústria pesada. Entretanto, após o 2º Plano Quinquenal, discutido em 1956, o país passou a perseguir um modelo com menos dependência da URSS, considerando que o adotado até o momento era inadequado para um país rural como a China. O objetivo, então, passou a ser criar fábricas menores para impulsionar a indústria do interior do país. Contudo, o Grande Salto Adiante,

seria composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais o Japão, Austrália e Canadá, sendo que o terceiro mundo seria composto pelos países em desenvolvimento”.

seguido do cisma sino-soviético e da Revolução Cultural, tornaram difícil para a China seguir um ritmo constante de industrialização. (KISSINGER, 2011).

Tal fato só começou a mudar no fim da década de 1960, quando a Revolução Cultural e as lutas internas do Partido Comunista da China (PCCh) diminuíram, e ressurgiram quadros que guiaram o planejamento econômico para retomar o ritmo da industrialização, que, então, avançou entre 1969 e 1976 cerca de 13,5% (em produção industrial) (KISSINGER, 2001). Entretanto, embora tenha havido avanço, o Brasil havia conseguido um aparato produtivo mais complexo do que o chinês. Tal fato refletia, de um lado, a constância maior do Brasil no seu processo de industrialização, e, de outro, os percalços do processo chinês, sendo que os constrangimentos colocados a inserção externa dos países também não podem ser descartados. No caso da China, primeiro pela contraposição aos EUA, depois aos EUA e a URSS (na década de 1960), e posteriormente apenas a URSS (a partir da década de 1970), criou-se obstáculos a inserção econômica (CHENG; ZHANG, 1999)⁷, já no caso do Brasil, pode-se contar para a industrialização com investimentos estrangeiros, principalmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek, e depois com empréstimos na década de 1970 decorrentes da grande liquidez que caracterizou o período pós-primeiro choque do petróleo.

Tal fato se refletiu nas relações comerciais. Como Leite (2012) analisa, o padrão de trocas Brasil-China desse momento é, grosso modo, o contrário ao que se possui nos dias de hoje. A tabela 1 destaca a composição da pauta de exportação brasileira para a China.

Tabela 1. Pauta exportadora brasileira para a China (1985-1989)

Ano	Exportação de básicos/ exportações totais	Exportação de semimanufaturados/ exportações totais	Exportação de manufaturados/ exportações totais
1985	6,0%	30,1%	63,9%
1986	10,1%	39,5%	50,4%
1987	21,5%	28,0%	50,5%
1988	17,1%	14,0%	68,9%
1989	11,7%	27,5%	60,8%

Fonte: Biato Junior (2010, p.43)

Como mostra a tabela 1, as exportações brasileiras estiveram concentradas em produtos manufaturados. Biato Júnior (2010, p. 51/52) aponta que as principais vendas se relacionaram

⁷ Cheng e Zang destacam três períodos para a política externa chinesa nas primeiras décadas após a segunda guerra: entre 1949 e o fim da década de 1950 contrapôs-se essencialmente aos EUA, refletindo a aliança sino-soviética e um ressentimento a contenção que os EUA faziam a China; entre o fim da década de 1950 e o início dos anos 1970 contrapôs-se tanto aos EUA, como a URSS – com quem teve problemas ideológicos e fronteiriços – acusando ambos de defenderem o *status quo* internacional; já no início da década de 1970, houve aproximação com os EUA como modo de conter a URSS.

a produtos da siderurgia, do complexo ferro-aço. Enquanto isso, as exportações da China para o Brasil concentraram-se no petróleo, de modo que Biato Júnior (2010, p.53) considera que o comércio bilateral entre os países na década de 1980 pode ser sintetizado no binômio petróleo-siderurgia, o que, como mencionado, reflete o momento da industrialização de cada país. Contudo, alterações nas políticas adotadas pelos países e em aspectos sistêmicos que condicionaram suas inserções mudaram esse cenário para as próximas décadas.

III. A criação de um novo padrão comercial na década de 1990

Houve uma modificação no fim da década de 1980 no modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, o que acabou por gerar alterações na sua inserção externa. A década de 1980 foi marcada pela crise fiscal do Estado. A partir de 1979, com o 2º choque do petróleo e o aumento dos juros norte-americanos, o cenário externo tornou-se mais adverso e colocou forte pressão nos países em desenvolvimento que necessitavam de recursos externos para equilibrar seus balanços de pagamentos.

Embora o cenário pós-guerra tenha sido caracterizado pelo liberalismo assistido, havendo legitimidade do papel intervencionista do Estado, as assimetrias de poder fizeram com que os resultados dessas políticas fossem diferentes para os países. O Brasil conseguiu construir um parque industrial diverso, mas aumentou a sua vulnerabilidade. A vulnerabilidade “pode ser definida como a suscetibilidade de um ator para sofrer custos impostos por eventos externos mesmo depois de ter alterado suas políticas.” (KEOHANE; NYE, 2001, p.11, tradução nossa). Os países vulneráveis são aqueles que sofrem impactos advindos do exterior, mas “não têm capacidade de resposta no plano das relações internacionais” (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011, p.9). Torna-se evidente, dado as dificuldades de lidar com o cenário externo a partir do fim da década de 1970, que o Brasil era vulnerável.

Essa vulnerabilidade pode ser interpretada como decorrente de falhas existentes no modelo de crescimento adotado pelo país e de mudanças no cenário externo. Sato (2012) observa que estratégias de crescimento baseadas na utilização de capital externo, como foi a adotada pela América Latina em parte da sua industrialização, necessitam de uma contrapartida do comércio internacional: é preciso haver um grande crescimento das exportações, o suficiente para suportar a utilização do capital externo para endividamento, e consequente financiamento das demandas do país, sem que haja inadimplência. Em um momento posterior, os próprios capitais nacionais poderiam sustentar essa industrialização, avançar e se internacionalizar.

Contudo, os países da América Latina não conseguiram fazer com que as exportações tivessem esse papel. Dois seriam os fatores para isso: i) a ISI teria sido um modelo com ênfase exagerada no mercado interno, o que inviabilizou criar competitividade sistêmica (FRANCO, 1996) e fazer políticas efetivas de exportações, e; ii) o liberalismo assistido, que caracterizou o período imediato do pós-guerra, perdeu apelo com a evolução dos acontecimentos nas décadas de 1960 e, especialmente, de 1970, o que limitou a utilização do comércio exterior como elemento que pudesse suportar o endividamento dos países (SATO, 2012).

Já na década de 1960, o Japão e países europeus, como a Alemanha, ascenderam como importantes competidores econômicos, estabelecendo com os EUA uma relação comercial superavitária. Além de colocar pressão sobre a indústria norte-americana, os grandes saldos comerciais acumulados pressionaram o sistema monetário e financeiro que havia sido negociado nos Acordos de Bretton Woods (1944), deixando os EUA com dificuldades de sustentar a paridade dólar-ouro (EICHENGREEN, 1998). Nesse cenário, os EUA romperam unilateralmente com os acordos na década de 1970, bem como passaram a buscar uma estratégia de recuperação da indústria norte-americana, que se traduziu em ações como a desvalorização do dólar (EICHENGREEN, 1998), e em um comportamento mais demandante, no sentido de cobrar mais compromissos dos países em desenvolvimento, nas rodadas de negociação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (COHEN; BLECKER; WHITNEY, 2003).

Esse maior acirramento da competição entre as economias capitalistas, junto com o choque do petróleo, que ocorreria em 1973, geraram uma armadilha para países como o Brasil, que precisavam de capital externo para se desenvolver, pois o relaxamento dos controles sobre o sistema monetário e financeiro, junto com a grande liquidez internacional gerada pelos altos preços do petróleo, criou a oportunidade para maior endividamento. Contudo, se havia muito capital a ser emprestado, elementos que haviam caracterizado o liberalismo assistido começavam a desmoronar: a guerra fria se abrandava com a *détente*; havia menor propensão dos EUA em sacrificar objetivos comerciais, gerando-se um comportamento mais protecionista; mais dificuldades para avançar de forma multilateral a liberalização comercial, e; a intervenção estatal se via menos efetiva frente a crescente mobilidade de capital (SATO, 2012). Para piorar, sob o efeito da 2ª crise do petróleo, em 1979, os EUA empreenderam uma política de combate à inflação e de recuperação do papel do dólar na economia mundial, subindo significativamente os juros, o que complicou ainda mais a situação dos países endividados (EICHENGREEN, 1998).

O início da década de 1980 marca, então, o esgotamento da lógica de crescimento baseada na utilização de capital externo (SATO, 2012), tendo tido como resultado a crescente

vulnerabilidade daqueles países, dentre eles o Brasil, que nela se inseriram sem criar alternativa autônoma de desenvolvimento. Intensifica-se a partir de então a lógica da globalização (SATO, 2012). Sua base não é o liberalismo assistido, mas o neoliberalismo. Emergente desde a década de 1970, o neoliberalismo se baseia “no uso sistemático do poder do Estado, sob o véu ideológico da ‘não-intervenção’, para impor um projeto hegemônico de recomposição da ordem capitalista” em que a capacidade estatal de alocar recursos é transferida para um sistema financeiro cada vez mais internacionalizado (SAAD FILHO, 2011, p.6).

Uma rica e diversa literatura assume que a partir de então se consolida um processo em que a criação de riqueza não está mais diretamente relacionada à industrialização, mas a fatores como a capacidade tecnológica (CASTELLS, 1999) e a esfera financeira (CHESNAIS, 2005). Castells (1999), ao assinalar a crise econômica do capitalismo e do estatismo a partir da década de 1970, em conjunto com a revolução da tecnologia da informação, observa que a geração de riqueza passa a depender da capacidade tecnológica das sociedades, o que leva a um processo de reorganização das empresas de modo a preparar suas relações de produção para maximizar processos flexíveis e inovadores, apropriados para desenvolver essa capacidade. Flexibilidade e inovação, e não a industrialização, é que constituem valor para os países e as empresas, que passam a combinar funções internas com tarefas contratadas externamente, em outras empresas ao redor do mundo, de forma a favorecer custos baixos nas manufaturas, maximizar a liberdade na produção e focar-se em atividades principais – aquelas em que há a maior apropriação do valor. Nesse processo de geração de riqueza, o capital toma um papel crucial, não só pela sua importância enquanto fator que favorece a criação de capacidade tecnológica, mas, sobretudo, pelo fato de que ganha autonomia com relação ao desempenho real das economias (CASTELLS, 1999; CHESNAIS, 2005).

O Brasil havia passado pela industrialização, mas não havia “internalizado completamente as capacidades inovativas das economias maduras” ou desenvolvido “as condições de financiamento de longo prazo” (SARTI; HIRATUKA, 2011, p.2). Como se desprende dos estudos de Furtado (1985), a industrialização tem valor como parte relevante no processo de criação de riqueza quando está associada à criação de um fluxo de inovação que tem como correspondente um processo de acumulação de capital e a evolução nos métodos de produção. Contudo, observa-se que isso não ocorreu no caso do Brasil, produzindo-se o fenômeno do subdesenvolvimento mesmo com a industrialização.

Esses limites do desenvolvimento brasileiro se traduziram na vulnerabilidade do início da década de 1980 e nos problemas com a dívida externa. Nesse contexto de crise, alguns setores domésticos, ressoando as pressões externas de cunho liberal de importantes parceiros

comerciais e organismos internacionais, começaram a identificar o modelo de desenvolvimento adotado como o principal culpado pela crise, pois a protecionismo dificultaria a integração econômica nas cadeias de valores globais e o ganho sistêmico de competitividade. A ISI teria criado uma economia ineficiente, exageradamente protecionista e com empresas acomodadas (FRANCO, 1996). Além disso, existiria uma dependência muito grande com relação aos investimentos estatais que, na década de 1980, tornam-se escassos. Esse modelo teria levado a instabilidade monetária e a vulnerabilidade financeira (LACERDA *et al*, 2012).

Para sair dessa situação o Estado precisava de recursos externos, mas para acessá-los teria que aceitar contrapartidas de cunho liberal, advindas das principais instituições financeiras internacionais. É nesse cenário que ocorreu a abdicação parcial do projeto desenvolvimentista: para acessar recursos externos, mas também como parte da adoção da ideologia neoliberal pelos governos brasileiros, adota-se uma série de medidas de liberalização econômica (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016). Cervo (2008, p. 78) assinala a identificação delas com o Consenso de Washington, com políticas voltadas para “Eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiros e adaptar as instituições e legislações de modo a produzir esse novo marco”. Dentre as medidas de liberalização estava também à abertura comercial, o que gerou um cronograma de desgravação tarifária, feito entre 1988 e 1994, que baixou as tarifas alfandegárias brasileiras, de forma unilateral, de 57,5% para a média de 11,2% (ABREU, 2007, p.6). A ideia era que o “choque de liberalização” desacomodaria as empresas nacionais levando-as a modernização e maior competitividade.

Esse novo modelo de desenvolvimento acabou por levar a modificações na política externa, que passou a se orientar pela estratégia da autonomia pela participação (FONSECA, 1998). Com o fim da guerra fria, a suposição básica sobre qual se organizou a PEB era a do surgimento de uma ordem unipolar centrada nos EUA. Nessa cena, a opção considerada mais acertada era se aproximar da potência dominante e suas estruturas de poder: participando da ordem, e não se excluindo ou afastando-se dela, é que o Brasil poderia ter mais espaço para exercer sua autonomia e buscar o seu desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

A função da política externa foi a de contribuir para a integração do Brasil nos fluxos da economia mundial, o que passava por resolver o problema da (falta de) credibilidade externa gerada pelas crises da década de 1980 (PECEQUILO, 2008). Além de aderir a várias propostas do Consenso de Washington, optou-se pela adoção de uma série de normas e regras

internacionais⁸, baseando-se na crença de que esse comportamento institucionalista, somado a construção da estabilidade macroeconômica interna, especialmente com o plano real, geraria credibilidade e reconhecimento por parte dos países desenvolvidos, o que, por sua vez, suscitaria concessões econômicas, comerciais e políticas, ajuda financeira e tecnológica, que contribuiriam para o desenvolvimento brasileiro e para a busca pela autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

Dado a importância atribuída pelos governos (Collor de Melo, Franco e Cardoso) ao relacionamento bilateral principalmente com os países desenvolvidos, os EUA e os da Europa ocidental, mas também com alguns parceiros sul-americanos, como a Argentina, afirma-se que da década de 1980 para a de 1990 o Brasil vai da década “perdida” para a década “bilateral” (PECEQUILO, 2008).

As críticas a esse tipo de inserção foram muitas. Cervo (2008) argumenta que devido à abertura econômica indiscriminada e ao comportamento bi e multilateral pouco demandante, a inserção brasileira teve uma reciprocidade deficiente com o mundo externo, o que reforçou assimetrias e aprofundou dependências estruturais. Classificou-se a política exterior como *subserviente*, por tomar o Consenso de Washington como inspiração para os processos decisórios; do ponto de vista econômico, apontou-se para o caráter *destrutivo* de “dissolução do núcleo central robusto da economia nacional” por meio da alienação de ativos de empresas privatizadas e transferência de renda para o exterior (seja via dividendos ou especulação), e; sob o aspecto histórico, destacou-se o caráter *regressivo* das políticas, por empurrarem a economia de volta para o setor primário (CERVO, 2008, p. 52).

Ressalta-se que desde o início da década de 1980, por conta da crise fiscal, o Estado já vinha reduzindo incentivos à economia, uma vez que a política cambial passou, a partir de 1983, a substituir grande parte dos subsídios conferidos a indústria, e a política econômica viu-se subordinada ao combate à inflação. Nos primeiros anos da década de 1990, devido à degradação da situação econômica e as pressões externas para a adoção de políticas neoliberais, restringiu-se ainda mais a participação do Estado nos setores produtivos e promoveu-se um plano de desnacionalização, com uma série de privatizações.

Ao seu turno, a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) do governo Collor, lançada em 1990, que tinha como objetivo criar um ambiente interno mais competitivo, utilizando “redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição

⁸ Por exemplo: adesão ao TNP, ao Tratado de Marrakesh e a OMC, a participação na Cúpula de Miami e nas discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios” (BRASIL, 1990, p.1), fez com que muitas empresas nacionais falissem e setores produtivos perdessem proteção sem que fosse estabelecida uma política pública que pudesse suportar a exposição ao exterior. A política de comércio exterior, antes organizada em torno da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), sofreu processo de fragmentação e reforçou-se a subordinação da política comercial ao combate à inflação.

Durante o governo Cardoso, enquanto foram promovidas mudanças na constituição para assegurar a continuidade das privatizações, a entrada de capital estrangeiro e a quebra do monopólio do Estado em setores estratégicos (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006), a adesão a Organização Mundial do Comércio (OMC) viria a reforçar a perda de poder do Estado de garantir maior grau de nacionalização que poderia favorecer a indústria nacional (PAULINO, 1997). A política econômica do período Cardoso (1994-2002) teve o mérito de manter relativamente controladas as taxas de inflação, contudo, a um alto preço: o Brasil socorreu-se com o FMI três vezes; a balança comercial tornou-se deficitária em 1995 e assim permaneceu até 2000, como reflexo da abertura comercial e do câmbio valorizado, utilizado como medida de combate à inflação; reduziu-se a participação do país nos fluxos mundiais de exportações (BRASIL, 2020); o crescimento econômico permaneceu abaixo da média mundial (BANCO MUNDIAL, 2020); a participação da indústria da transformação no PIB, após atingir seu pico em 1985, com 21,8%, caiu em 2003 para 16,9%, não como resultado da alta produtividade do setor, mas como índice que mostra a perda da competitividade das indústrias brasileiras (FIESP; CIESP, 2017, p.7).

Dentro do quadro geral da economia política internacional, o Brasil que despontou no fim da década de 1990 e início do século XXI viu a sua posição enfraquecida. Apesar de ainda possuir uma pauta geral focada na exportação de produtos industrializados, o país destacou-se pelo seu potencial na agropecuária e no setor mineral, percebido pelo mundo a partir da metáfora do “grande celeiro”, a qual o próprio Estado brasileiro atrelou-se para se autodenominar um *global trader* nas negociações internacionais.

Em termos sistêmicos, as características da EPI que se desenrolaram com o ciclo de acumulação centrado nas finanças, a partir do fim da década de 1970, enquanto escancaram a vulnerabilidade da América Latina, favoreceram a ascensão da Ásia como “fábrica do mundo”. Em um momento econômico de incerteza em que se prefere investir no mercado financeiro a comprometer recursos no setor produtivo, à valorização do dólar, entre 1979 e 1985, teve o duplo efeito de favorecer as exportações asiáticas e impulsionar investimentos americanos no exterior. As empresas buscaram focar-se em suas atividades principais e contratar no exterior

agentes para compor o restante do seu processo produtivo, externalizando as atividades de produção (BERGER, 2006). Alguns países da Ásia, com histórico regional de maior integração econômica, custos mais competitivos e políticas de atração do investimento direto externo, com zonas de exportação, passaram a ser vistos como fábricas.

Portanto, enquanto a década de 1980 marca a crise para o Brasil, para a Ásia representa a ascensão na economia globalizada. A China não esteve alheia a esse processo regional, inaugurando no fim da década de 1970 reformas que colocariam o país na direção de elevado crescimento econômico. A Terceira Plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista Chinês, de dezembro de 1978, estabeleceu o slogan de “reforma e abertura” e das Quatro Modernizações (agricultura, indústria, ciência e tecnologia e forças armadas) que seriam perseguidos para a próxima fase do desenvolvimento chinês (CHENG; ZHANG, 1999).

Enquanto manteve-se o controle político por parte do PCCh, abriu-se seletivamente a economia chinesa para o exterior, destacando-se as diferenças com relação aos outros processos de abertura pelos quais países como o Brasil passaram:

(...) a abordagem utilizada aqui [na China] não foi a da liberalização de mercados mas a de intervenções governamentais planejadas e de gerenciamento da expansão do mercado doméstico, utilizando políticas de preços para estruturar os padrões de demanda e para criar um equilíbrio dinâmico entre a agricultura, a indústria leve e a pesada (...) a economia doméstica permaneceu altamente protegida da competição internacional, enquanto o IDE [Investimento Direto Externo] foi utilizado para transferências de técnicas e treinamentos para aprimorar a estrutura industrial (CLEGG, 2009, p. 127, tradução livre).

Pode-se considerar que essa nova estratégia seja uma resposta às modificações ocorridas no cenário interno chinês (morte de Mao e ascensão de Deng), mas também de pressões estabelecidas pelo contexto internacional (KISSINGER, 2011). O país estava cercado por uma Ásia com uma dinamicidade econômica crescente e países desenvolvidos que estavam muito a frente da China, era preciso pegar carona e aproveitar dos fatores sistêmicos que naquele momento favoreciam o crescimento regional. Caso a RPC não conseguisse avançar, tal fato poderia causar uma crise de legitimidade do governo e gerar instabilidade, colocando em risco a sobrevivência do PCCh e do próprio do país (KISSINGER, 2011).

Para alcançar o projeto de modernização chinês, no entanto, era fundamental apoio externo, principalmente, capital e tecnologia. O novo modelo econômico do país, de acordo com Oliveira (2012, p. 30), considerando a inexistência de parâmetros para se basear, foi construído no dia-a-dia, formatando-se para atender aos objetivos chineses, podendo ser “classificado como um processo endógeno, gradual (espacial e temporal), com uma forte

presença do Estado, tanto na propriedade de empresas quanto no exercício de um papel regulador, e direcionado à produção para exportação”.

No litoral foram constituídas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) que receberiam investimento externo nos setores determinados pelo governo e focar-se-iam em atividades exportadoras. Como argumentam Carvalho e Catermol (2009), a partir da instalação de ZEEs, a China atraiu volume significativo de recursos, sendo que o estabelecimento de *Joint Ventures* com as empresas chinesas era condição para parte dos investimentos estrangeiros. Essa condicionante fez com que importantes técnicas e tecnologias fossem transferidas de empresas estrangeiras para empresas chinesas.

Kissinger (2011) aponta ainda que faziam parte desse pacote de reformas o abandono das comunas agrícolas e o aumento do setor privado, a descentralização sistemática da gestão da economia, fazendo-se uma distinção entre propriedade, que permanecia sendo estatal, e o gerenciamento, que poderia adotar parâmetros mais condizentes com uma economia de mercado. Em 1980, a RPC se juntaria ao Banco Mundial e ao FMI para ter maiores possibilidades de acessar empréstimos.

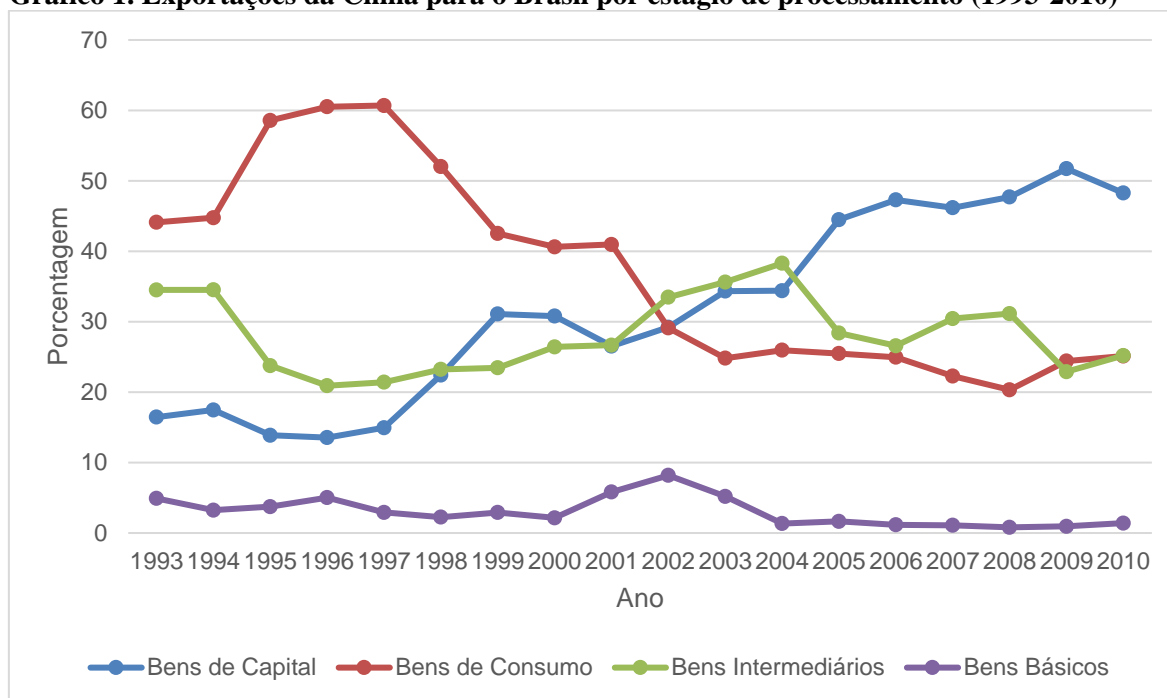
Com o decorrer das reformas, e seu aprofundamento durante a década de 1990, com o desenvolvimento do socialismo com características chinesas e a acentuada recepção de investimentos estrangeiros, Paulino (2011) destaca a atenção dada à diversificação da estrutura produtiva, que passaria a fabricar uma vasta gama de produtos industrializados paulatinamente aumentando seu o valor agregado. Morais (2015) chama a atenção para a construção de “campeãs nacionais” em setores estratégicos, para a manutenção do controle do sistema financeiro pelo Estado e um amplo conjunto de políticas macroeconômicas: taxa de câmbio favorável para os exportadores, controle sobre a conta capital, crédito subsidiado, incentivos fiscais e política fiscal alinhada ao desenvolvimento de setores específicos, taxa de juros baixa, investimento em infraestrutura e construção civil, políticas de compras governamentais contemplando alto conteúdo e tecnologias domésticas, entre outras.

A integração da China na economia internacional durante o período foi pensada pelo Estado para fortalecer o próprio processo de desenvolvimento. A acessão a OMC em 2001 foi preparada desde a década de 1990: i) realizou-se reformas no câmbio em 1994/1995, adotando-se uma relação mais estável com o dólar, e a conversibilidade da conta corrente em 1996 (BA et al., 2010); ii) sob a batuta do *premier* Zhu Rongji (1998-2003), o governo chinês reduziu a burocracia e criou *staffs* especializados com o objetivo de melhorar a governança doméstica e preparar o país para a OMC (LANTEIGNE, 2009).

Foot (2010) destaca que a acessão era vista a partir de uma perspectiva que ponderava a conquista de vantagens econômicas de longo prazo, considerando também o ganho de poder institucional, pois o país poderia então estabelecer maior influência sobre a governança global do comércio. Adicionalmente, a acessão a OMC foi usada pelo governo chinês como forma de pressionar pelo socialismo com características chinesas, enquadrando setores internos que eram contrários ao engajamento externo do país e a continuidade das reformas (PARK, 2016), mas ao mesmo tempo manteve-se por parte do governo chinês controle sobre a abertura econômica de forma a adequar sua intensidade e os setores afetados de acordo com os objetivos de desenvolvimento chinês.

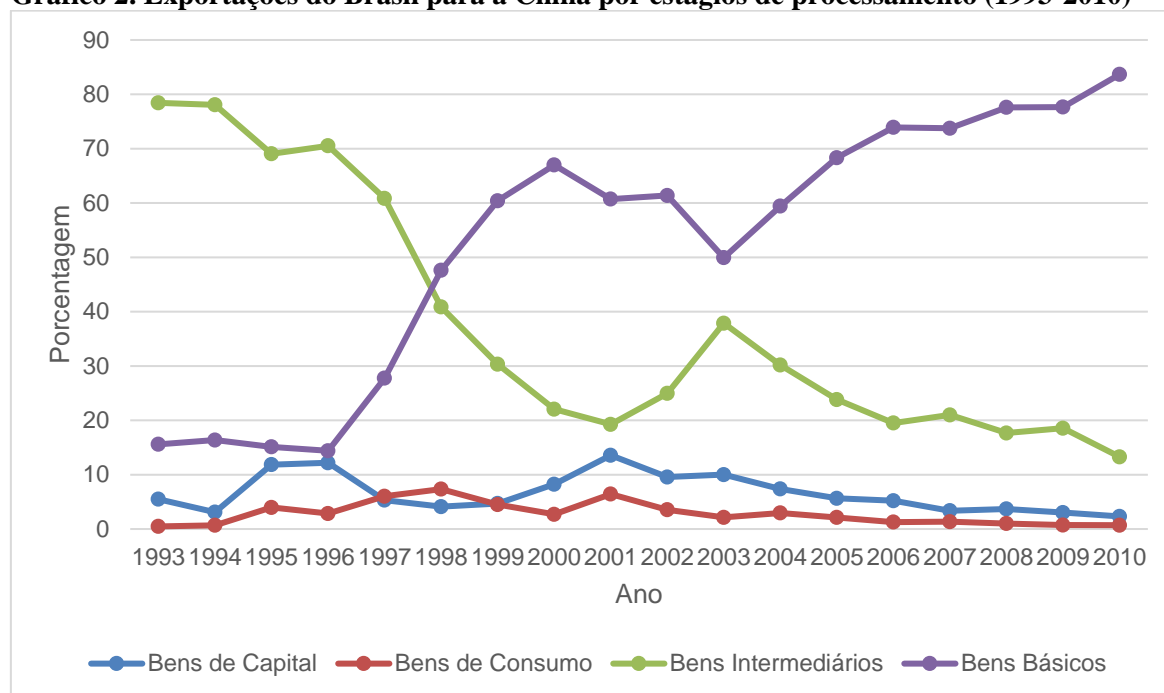
Como resultado das reformas chinesas e de novos aspectos sistêmicos que provocaram o deslocamento das atividades produtivas para a Ásia, a inserção externa chinesa na economia internacional foi transformada, bem como as relações com o Brasil. A China modificou de forma geral seu comércio exterior, enquanto na década de 1980 os bens primários eram maioria de suas exportações, em 1999, participavam apenas com 13,5% das exportações totais (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 93). A grande recepção de investimento direto externo por parte da China e sua integração nos circuitos internacionais de cadeias de valores levaram a uma modificação da pauta comercial chinesa, com a proeminência da exportação de bens de consumo e a maior importância para os bens de capital na pauta (WITS, 2020), ao passo que a necessidade crescente de importação de bens básicos, como matérias-primas, alimentos e energia impulsionou as relações de comércio com países ricos nesses atributos – o que era o caso do Brasil.

Com o Brasil, além de ter havido um grande crescimento no comércio bilateral no início dos anos de 1990 – “cresceu cerca de 600% entre 1991 e 1995” (BIATO JÚNIOR, 2010, p.78) – as reformas na China levaram a modificações nas pautas comerciais. Como mostra o gráfico 1, a pauta de exportações da China para o Brasil foi caracterizada pelo domínio de bens de consumo, e no fim da década, pelo aumento da importância dos bens de capital (em 2004, estes se tornariam o principal grupo de bens exportados pela China ao Brasil).

Gráfico 1. Exportações da China para o Brasil por estágio de processamento (1993-2010)

Fonte: WITS (2020)

Como argumenta Biato Junior (2010), começaram a surgir produtos chineses não energéticos na pauta de vendas para o Brasil, passou-se a importar da China diversos produtos intermediários como máquinas, têxteis e tecidos, aparelhos eletrônicos, calçados, brinquedos e alguns componentes automobilísticos. Ao passo que nas vendas de bens brasileiros a China, produtos de valor agregado médio foram substituídas por básicos, por exemplo, na indústria de siderurgia, as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos transformaram-se em vendas de minério de ferro, e em partes na indústria de proteína animal, as exportações brasileiras de óleo e farelo de soja transformam-se, em grande medida, em venda de grãos de soja, dado o desenvolvimento de uma indústria de esmagamento e beneficiamento de grãos na China. No fim da década, de fato, como aponta Biato Júnior (2010, p.91), o minério de ferro e a soja se transformaram nos principais produtos de exportação do Brasil para a China – somados, em 1999, os produtos já constituíam mais 50% do valor exportado ao país (a soja era 35,8% e a ferro 16,5% das vendas). O gráfico 2 mostra a perda de espaço de produtos de maior valor agregado na pauta brasileira de vendas para a China, em detrimento dos bens básicos.

Gráfico 2. Exportações do Brasil para a China por estágios de processamento (1993-2010)

Fonte: WITS (2020)

Assim, o padrão do comércio bilateral alterou-se refletindo o novo momento da indústria chinesa e a nova inserção da China na divisão internacional do trabalho. Ainda que o Brasil mantivesse com o mundo o perfil geral de exportador de manufaturados (na pauta geral, tais produtos ainda constavam em valores superiores aos bens intermediários e básicos nos anos 1990) (BRASIL, 2020), o país mostrava dificuldades em manter-se competitivo. Como na década de 1990 a China ainda não era grande parceira comercial do Brasil (até 2003 o maior parceiro do Brasil na Ásia foi o Japão), as consequências desse padrão ficaram restritas a dinâmica bilateral, mas foram um microcosmo do que viria a acontecer na década seguinte com a pauta geral brasileira.

Entre 1995 e 2000 o Brasil acumulou déficits em sua balança comercial (inclusive com a China) como resultado do câmbio brasileiro valorizado e da queda nos preços das commodities (BRASIL, 2020). Durante a década de 1990 ficou praticamente estagnada a participação do Brasil nos fluxos mundiais de exportação, com leve tendência de queda, enquanto houve aumento da participação nos fluxos de importações (BRASIL, 2020), já a China cresceu os seus percentuais de participação tanto nas exportações, como nas importações mundiais (BANCO MUNDIAL, 2020).

Tais análises confirmam que houve, assim, na década de 1990 não apenas uma inversão de posições no comércio Brasil-China – a China passaria a tomar o papel de exportadora de produtos de maior valor agregado e compradora de produtos básicos – mas a consolidação de

um novo padrão comercial entre os países (observa-se nos gráficos 1 e 2, que a partir da década de 2000 os padrões se mantiveram), em que a dinâmica do comércio exterior passou a ser caracterizada, de forma estrutural, pela primarização da pauta brasileira de exportações, e pela sofisticação da pauta chinesa, o que se mostra condizente com os caminhos de desenvolvimento que os países tomaram e suas inserções distintas na EPI, sendo portanto tal modificação não um resultado da relação bilateral entre os países, mas das próprias dinâmicas da divisão internacional do trabalho e de suas opções de políticas domésticas voltadas ao desenvolvimento.

Cabe destacar, como se depreende de Pérez (2009), que os países da Ásia, incluso a China, adaptaram-se melhor a nova estrutura produtiva que emergiu a partir do fim da década de 1970 baseada em processos de produção flexíveis e de baixo custo, enquanto países que tinham realizado o seu desenvolvimento industrial na vigência do modelo produtivo anterior, o que era o caso do Brasil – baseado em organizações mais rígidas e voltadas para a produção padronizada – tiveram maiores dificuldades de competir nesse novo cenário. Dificuldades, estas, que foram ainda pioradas pelo fato de o país adotar políticas neoliberais caracterizadas pela parcial abdicação do Estado em patrocinar o desenvolvimento econômico.

Mesmo com relativo bom desenvolvimento das relações Brasil-China na década de 1990, do qual a celebração de uma Parceria Estratégica em 1993, é exemplo, e de esforços, em especial a partir do governo Cardoso (1995-2002), para que o Brasil pudesse agregar valor e diversificar as exportações para a China, não foi possível reverter as modificações de padrão das relações comerciais, o que se reforçou pela própria continuidade da ascensão econômica da China, que viria a se transformar na década seguinte na maior produtora mundial de manufaturados.

De fato, o que se assiste no fim da década de 1990, é a transformação da China em uma importante potência econômica mundial e o crescimento das desigualdades, em termos de PIB, entre Brasil e China. O Banco Mundial (2020) assinala que desde 1980 as taxas de crescimento do PIB da China são maiores que a brasileira, tal fato fez com que o país passasse o Brasil em 1996 em termos de PIB (em tal ano o PIB brasileiro foi de aproximadamente US\$ 850 bi, um pouco inferior ao chinês de US\$ 863 bi) sendo que em 2001 o PIB chinês já tinha mais que dobrado sobre o brasileiro (em 2001 o PIB do Brasil foi de aproximadamente US\$ 559 bi, enquanto o chinês foi de US\$ 1,33 tri).

Devido ao estabelecimento desse novo padrão comercial entre os países, assinala-se que a avaliação que a diplomacia brasileira fez das relações entre ambos no fim da década de 1990 foi a de que o resultado das interações havia ficado muito aquém do esperado, considerando que os países eram parceiros estratégicos, e que havia expectativas de que tal *status*

impulsionasse as vendas de mais alto valor agregado ao país (BIATO JÚNIOR, 2010, p.100). Apesar de fatores relativos à política comercial chinesa, em especial o protecionismo em alguns setores, terem existido, o que se sustenta neste trabalho é que tais dificuldades decorreram das próprias trajetórias de desenvolvimento e inserção econômica internacional dos países, que atuaram para colocá-los na posição que passaram a ocupar.

Na década de 2000, com a continuidade da ascensão chinesa e o aumento do seu peso econômico para o mundo, as relações comerciais com o Brasil aprofundaram-se ainda mais. Em 2003, a China passou o Japão para tornar-se o principal parceiro comercial do Brasil na Ásia; em 2009, ultrapassou os EUA e constituiu-se a primeira parceira do Brasil, e, desde então, também a principal fonte de superávit comercial para o país. Do lado da China, o avanço da industrialização do país colocou os bens de capital por ela produzidos como essenciais para a manufatura mundial, tendo se transformado em 2010 no maior centro manufatureiro do globo.

O contínuo apetite do país por bens básicos – matérias-primas, alimentos, recursos naturais e energéticos – para sustentar o seu sistema produtivo e social, assim, contribuiu para consolidar o padrão comercial com o Brasil no anos 2000 (conforme é possível observar nos gráficos 1 e 2), país rico nesse tipo de produto, tendo tido também o efeito de provocar um aumento nos preços desses bens no mercado internacional (período que ficou conhecido como *boom* das commodities), o que, por sua vez, reforçou a participação dos bens primários na pauta exportadora brasileira (BACEN, 2019). O fato de a China ter sofrido menos na crise de 2008 do que outros parceiros do Brasil – segundo De Negri e Alvarenga (2011, p.9) “o comércio mundial recuou 22% em 2009, as importações chinesas caíram apenas 11%” – também reforçou a importância desse mercado para o Brasil e, com ele, o papel do país como produtor de commodities. Destaque deve ser dado ainda a valorização da moeda brasileira, o real, em grande parte da década de 2000 e, também, no cenário pós-crise: De Negri e Alvarenga (2011, p.11) apontam que “Em janeiro de 2011, a taxa de câmbio efetiva real estava mais de 25% valorizada em relação ao nível observado durante o ano de 2005”, o que atuou como aspecto que prejudicou as exportações industriais do país.

IV. Conclusões

Neste trabalho, apontamos que a dinâmica do comércio exterior entre Brasil e China passou por alterações desde quando os países intensificaram suas relações de troca, após a retomada das relações diplomáticas, em 1974, até o fim da década de 1990. Mostramos que as relações comerciais passaram a ser caracterizadas, de forma estrutural, pela primarização da

pauta brasileira de exportações, e pela sofisticação, com cada vez mais produtos de maior valor agregado, da pauta chinesa a partir da década de 1990. Observou-se que aspectos sistêmicos, que constrangeram a inserção dos países na economia internacional, bem como escolhas de políticas domésticas, condicionaram a construção do padrão comercial que emergiu no fim da década de 1990, mais do que dinâmicas específicas das relações bilaterais.

De um lado, a década de 1980 marcou para o Brasil um momento ruim, impulsionado pelos efeitos sistêmicos de mudanças no sistema financeiro internacional, com o estouro da crise da dívida. Houve a desarticulação do seu modelo de desenvolvimento, baseado na ISI, e a substituição dele por políticas de abertura econômica pautadas pela adoção da ideologia neoliberal. De outro, a China encarou um período de reformas internas e beneficiou-se dos processos de externalização produtiva de grandes grupos multinacionais para alcançar papel de importância na manufatura global. Como resultado, na década de 1990 produtos manufaturados passaram a dominar a pauta de exportações da China para o Brasil, enquanto bens básicos tornaram-se o principal grupo de bens vendidos pelo Brasil a China. A posição que o Brasil passou a ocupar na dinâmica do comércio bilateral sino-brasileiro na década de 1990 pode ser vista como uma espécie de microcosmo do que ocorreria no fim da década de 2000 com a caracterização geral das trocas do país: o Brasil voltou a ter uma pauta agrário-exportadora.

Uma importante conclusão que decorre de nossa análise, considerando o cenário das duas últimas décadas (a de 2000 e a de 2010) marcado por forte crítica da indústria doméstica com relação as importações da China e as exportações de baixo valor agregado do Brasil, é que a modificação do padrão de comércio bilateral é algo que, em essência, foge ao escopo das próprias relações bilaterais, uma vez que tal padrão reflete os caminhos de desenvolvimento dos países e suas inserções econômicas no mundo. É a partir dessas variáveis que devem ser acionadas as condições para mudar o padrão comercial. Embora negociações bilaterais com a China possam eventualmente impulsionar um ou outro produto de maior valor agregado para o Brasil, dada a estrutura que condiciona as relações de troca, não é por meio desse mecanismo que será possível alcançar transformações de impacto no padrão entre os países e sim por meio da alteração de políticas domésticas a partir das quais se poderá construir uma nova inserção na EPI.

Cabe ainda apontar que embora sustentemos que o padrão de comércio dos dias de hoje é em termos gerais o mesmo que se estabeleceu no fim da década de 1990, as relações comerciais atuais são mais profundas e intensas do que antes, bem como o peso econômico da China para o Brasil é maior, inclusive devido a importância que os investimentos diretos externos chineses tomaram para o país (em 2017, a China tornou-se o país que mais investiu no

Brasil). Desse modo, ao afirmarmos que o padrão comercial de hoje é o mesmo de antes, não queremos dizer que as relações entre os países não evoluíram. Estudos futuros deverão analisar os constrangimentos externos, como também a forma como as políticas domésticas – tanto do Brasil, como da China – têm se estruturado nas duas últimas décadas de modo sustentar o tipo de inserção econômica que os países têm realizado, bem como a manutenção e o aprofundamento da dinâmica comercial assimétrica que se criou entre ambos.

V. Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. **Comércio exterior: interesses do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes. **Estudo Especial do Banco Central n° 38/2019**, volume 21, n° 1, 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf Acesso em 18 dez 2021.

BANCO MUNDIAL, 2020. **Public Data**. Disponível em: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mktp_cd&idim=country:BRA:ARG:ITA&hl=pt&dl=pt#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ny_gdp_mktp_cd&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BRA:CHN&ifdim=world&tstart=346215600000&tend=1008900000000&hl=pt&dl=pt&ind=false Acesso em 20 jan. 2021.

BERGER, Suzanne. **How we compete: What Companies Around the World Are Doing to Make it in Today's Global Economy**. New York, Doubleday, 2006.

BIATO JÚNIOR, Oswaldo. **A parceria estratégia sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: FUNAG, 2010.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e do Planejamento. Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 1990, Seção I, Pág. 12.367. Disponível em: <http://acessibilidade.mct.gov.br/index.php/content/view/19331.html#PCI> Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. **Balança comercial consolidada e séries históricas**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano> Acesso em 08 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo Comercial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China**. 1978. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?TipoAcordo=BL&TituloAcordo=china&page=11&tipoPesquisa=2> Acesso em 18 dez. 2021.

- CARVALHO, Cecília; CATERMOL, Fabrício. As relações econômicas entre China e EUA: resgate histórico e implicações. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31 (jun. 2009), p. 215-152.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.v1.
- CERVO, Amado Luiz e Clodoaldo Bueno. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHENG, Joseph Yu-Shek; ZHANG, Franklin Wankun. Chinese Foreign Relation Strategies Under Mao and Deng: A Systematic and Comparative Analysis. **Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies**, Vol 14, No 3 (1999), p. 91-114.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. **A finança mundializada**. François Chesnais, org. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CLEGG, Jenny. **China global strategy: towards a multipolar world**. Pluto Press: New York, 2009.
- COHEN, Stephen. D; BLECKER, Robert A.; WHITNEY, Peter. **Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy**. Cambridge. Westview, 2003.
- DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior** n. 13. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/110509_radar13_cap1.pdf Acesso em 18 dez 2021.
- DICK, Patrícia. **A parceria estratégica entre Brasil e China: a contribuição da política externa brasileira (1995-2005)**. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UFRGS, 2006.
- EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. Tradução Sérgio Blum. São Paulo: Editora 34. 1998.
- FIESP e CIESP. **Panorama da indústria de transformação brasileira**. 17ª edição: Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia FIESP/CIESP, 2017.
- FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FOOT, Rosemary. O poder chinês e a ideia de um país responsável. **O que a China quer?** Spektor, Matias e Dani Nedal, org. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FRANCO, Gustavo. **A inserção externa e o desenvolvimento**. [S.l.: s.n.], 1996. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf>> Acesso em: 28/06/2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LACERDA, Antônio Correa *et al.* **Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy: an introduction**. New York: Routledge, 2009.

LEITE, Alexandre Correa. As relações comerciais entre Brasil e China de 1979 a 2008: lições de estratégia política e econômica. In: OLIVEIRA, Henrique A. **China e Índia na América Latina - Oportunidades e Desafios**. Juruá: Curitiba, 2012.

MORAIS, Isabela Nogueira. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; SILVA FILHO, Edison Benedito; PINTO, Eduardo Costa (org). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015, p. 45-80.

OLIVEIRA, Amâncio; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Brasil e China: cooperação sul-sul e parceria estratégia**. Fino Traço: Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista brasileira de política internacional**, vol.47, n.1 (2004), p. 7-30.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; Luvizotto, Carolina. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **Revista brasileira de política internacional**, vol. 54, n. 2 (2011), p. 5-21.

PARK, Hyo Sung. China's rmb internationalization strategy: its rationales, state of play, prospects and implications. **Associate Working Paper Series**, 63, 2016, p. 1-187.

PAULINO, Luis Antonio. **O Brasil no leito do procusto: uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da rodada do Uruguai do GATT**, 1997. Tese (Doutorado em economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 1997.

PAULINO, Luis Antônio. Presença econômica e comercial da China no Brasil. In: PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luis Antônio (org). **As relações entre China e América Latina num contexto de crise: estratégias, intercâmbios e potencialidades**. São Paulo: LCTE Editora, 2011, v. 1, p. 383-405.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista brasileira de política internacional**, vol.51, n.2 (2008), p. 136-153.

PÉREZ, Carlota. Technological revolutions and techno-economic paradigms. **Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics**, no. 20., 2009.

PINHEIRO, Letícia. Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: uma análise de tomada da decisão. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro. V.6, n. 12 (1993), p. 247-270.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *INTERNATIONAL ORGANIZATION*, Vol. 46, No. 3 (Summer, 1992): pp. 561-598.

SAAD FILHO, Alfredo. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, edição especial - dossiê: a crise atual do capitalismo, vol.1, n.3 (2011), p. 6-19.

SARTI, Fernando; HIRATUKA Célio. Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros. **Texto para Discussão**, n. 187. Campinas: Unicamp. IE, 2011.

SATO, Eiiti. **Economia e política das relações internacionais**. Belo Horizonte; Fino. Traço Editora, 2012.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre : Ed. da UFRGS, 2003.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Unesp, 2016.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O fim do mundo como o concebemos. Ciência social para o século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

WITS. **World integrated trade solution**.

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/StartYear/1992/EndYear/2001/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-PRDCT-SHR/Partner/CHN/Product/stages-of-processing#>, 2020.

Recebido em: fevereiro/2021.

Aprovado em: dezembro/2021.