

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 2 | 2017

O poder de barganha político chinês e o reordenamento político econômico e global: a macroestratégia e a inversão de habilidades no caso das Terras Raras

Alexandre César Cunha Leite, Mércia Cristina Gomes de Araújo, Diego Pautasso

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

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

O PODER DE BARGANHA POLÍTICO CHINÊS E O REORDENAMENTO POLÍTICO E ECÔNOMICO GLOBAL: A MACRO ESTRATÉGIA E A INVERSÃO DE HABILIDADES NO CASO DAS TERRAS RARAS¹

Alexandre César Cunha Leite²

Mércia Cristina Gomes de Araújo³

Diego Pautasso⁴

Resumo: Pretende-se com esse ensaio realizar uma análise do poder de barganha política logrado pela China no contexto de ascensão do seu mercado de *commodities*, tratando-se de modo particular sobre os Elementos Terras Raras (ETR). Considera-se não apenas a posição de liderança de mercado alcançada, mas também a posição política oriunda da ação econômica alcançada pelo Estado chinês no atual cenário. Trata-se adicionalmente da macroestratégia chinesa que resulta nas escolhas operacionais internas que dão suporte natural a sua economia. Grosso modo, salienta-se a primazia de suas decisões internas, sobretudo no tangente a sua política industrial e desenvolvimento econômico nacional, e argumenta-se que com o monopólio absoluto dos minérios estratégicos a China passou a ser vista no setor como uma eminente ameaça comercial a muitos outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Metodologicamente a pesquisa adquire uma roupagem bibliográfica e caráter indutivo.

Palavras Chave: Poder de Barganha. Elementos Terras Raras. China.

¹ Este texto é parte de uma pesquisa cujo foco é a importância estratégica das reservas e depósitos de ETR para nações emergentes e países desenvolvidos, considerando seus objetivos de desenvolvimento e inserção internacional. Atenção especial é direcionada à política chinesa e a reação de países desenvolvidos e emergentes à sua política comercial e industrial cuja base são ETR. A pesquisa supracitada obteve financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Os autores agradecem as considerações e contribuições dos pareceristas anônimos.

² Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (PUC/SP). Docente do Programa de Pós-Graduação e Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Email: alexccleite@gmail.com

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação e Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). Bolsista CAPES e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Email: merciac4@gmail.com

⁴ Doutor em Ciência Política (UFRGS). Docente do curso de Relações Internacionais da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS) e do curso de Geografia do Colégio Militar de Porto Alegre. Autor do livro China e Rússia no Pós-Guerra Fria - Inserção Internacional e Transição Sistêmica. Email: dgpautasso@gmail.com

**THE CHINESE POLITICAL BARGAINING POWER AND THE GLOBAL
POLITICAL AND ECONOMIC REORDERING: THE MACRO STRATEGY AND
THE REVERSAL OF SKILLS IN THE CASE OF RARE EARTHS**

Abstract: The aim of this essay is to conduct an analysis of the political bargaining power achieved by China in the context of the rise of its commodity market, regarding to Rare Earth Elements (ETRs). It is considered not only the market position achieved in the current leadership but also the political position stemming from economic action on the elements achieved by the Chinese state in the current scenario. It is additionally the Chinese macro strategy that results in the internal operational choices that give natural support to its economy. The primacy of its domestic decisions, particularly in terms of its industrial policy and national economic development, is accentuated, and it is argued that with the absolute monopoly of strategic ores China has come to be seen in the sector as an eminent commercial threat to many other countries, developed or developing. Methodologically the research acquires a bibliographical and inductive character.

Keywords: Bargaining power. Elements of Rare Earths. China.

I. Considerações Iniciais

A questão que norteia este texto passa por compreender como a China reordena seu posicionamento político e econômico no cenário global no que concerne à sua estratégia associada ao monopólio de Elementos Terras Raras. Tomando como premissa uma leitura pragmática e revisionista diante da dinâmica dos eventos globais, a China molda seu comportamento no que concerne às estratégias de uso de recursos naturais. O objetivo deste artigo consiste em analisar as consequências do posicionamento chinês com o monopólio das terras raras. Consequentemente, a hipótese a ser sustentada é que a China utiliza dos mecanismos necessários – no caso tratado, recursos naturais derivados de ETR – para manter sua posição de destaque e influência no mercado (via preço e oferta) como sustentação de seu sistema político (estabilidade política do PCCh pela manutenção do crescimento econômico).

De forma crescente e contínua, decisões tomadas na capital chinesa, e agora não apenas nos grandes centros do capitalismo mundial, como Washington, Berlim ou Londres, têm afetado uma parcela significativa de países, mercados e empresas em todo o globo, cedendo à China um poder de negociação diferenciado frente aos outros Estados. A China tem buscado ascender ao centro do poder mundial sem produzir conflitos e ressentimentos. É nesse quadro que se insere o discurso primeiro da “ascensão pacífica” formulado por um importante membro do Partido Comunista da China, Zheng Bijian, em 2003 (BIJIAN, 2005), e depois progressivamente substituído pela ideia de desenvolvimento pacífico com a construção de um mundo harmonioso – inclusive voltada a dispensar a palavra ‘ascensão’. Trata-se de dirimir os discursos centrados na ‘ameaça chinesa’, construída em cima do notável agigantamento da economia e expressiva projeção internacional da China. É inescapável que haja mútua interação e fortalecimento recíproco entre as esferas econômicas e políticas, embora possuam dinâmicas e temporalidades próprias. Em suma, se não é possível asseverar as formas de atuação da China na nova ordem, parece indiscutível que exercerá protagonismo ainda maior.

Mediante um papel internacional historicamente baseado em almejar o respeito dos demais atores por sua conduta e seu caráter benigno, nos últimos anos houve um aumento considerável de projeções sobre o contínuo e acelerado agigantamento da economia chinesa, bem como as avaliações de que essa primazia em seu setor econômico levará a China ao fortalecimento de seu peso político (OLIVEIRA e LEITE, 2014).

Grosso modo, torna-se importante salientar que este último irá atuar, a priori, a serviço da promoção dos seus interesses econômicos, projetando-a futuramente como uma potência

de alcance mundial. Nessa perspectiva, por mais redutor que possa parecer diferenciar as variáveis políticas e econômicas que levam ao sucesso ou ao insucesso do Estado chinês, tem-se que, primordialmente, a sustentação da atual ascensão é, sobretudo, econômica. Atuando progressivamente, a China tem demonstrado estar determinada a traduzir sua ascensão econômica em uma forte estatura geopolítica, se contrapondo àquilo que vislumbra como hegemonia global do Ocidente.

Em paralelo, na contracorrente daqueles que preveem a ascensão puramente econômica chinesa, está a ação política sobre os instrumentos de poder utilizados pelo Estado. Um exemplo de tal ação respalda-se no domínio sobre os recursos naturais estratégicos⁵, uma vez que esse pode vir a representar uma série de vantagens econômicas, geopolíticas e de negociação para o país frente aos demais. Isso posto, sublinha-se ainda os aspectos relacionais e distributivos do poder tal como posto na obra de Morgenthau (1948). Para o autor ao se falar em poder deve-se atentar para os elementos subjacentes a esse, ou seja, os elementos que o compõem internamente, a saber: a geografia, os recursos naturais, a capacidade industrial, a população e o grau de preparação do Estado para eventuais usos de suas capacidades militares.

Essa pesquisa realiza uma análise a respeito do poder de tomada de decisão logrado pela China no contexto de ascensão do mercado chinês de elementos terras raras. Posto isso, torna-se válido mencionar o que são esses elementos e qual o interesse da China e do resto por eles.

As terras raras (TR) ou Elementos Terras Raras (ETR) compreendem uma série de elementos químicos que se encontram na tabela periódica entre o Lantânio (La; 57) e o Lutécio (Lu;71). Somados a essa série estão os metais Escândio (Sc;21) e Ítrio (Y;39). Tratam-se de elementos muito similares entre si em termos de maleabilidade e resistência. Atualmente o Túlio (Tm) e o Lutécio (Lu) são os elementos em menor quantidade na crosta terrestre, enquanto o Cério (Ce), Lantânio (La) e o Neodímio (Nd) são até mais abundantes que o Níquel (Ni) e o chumbo (Pb), por exemplo (BRAGA, 2014).

Os ETR caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva comercial global, destacando-se majoritariamente nos sistemas de controle de mísseis, de defesa e de comunicação. O uso dos insumos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech* (desenvolvidos no bojo da Revolução Técnico-Científica), é

⁵ Os chamados recursos naturais estratégicos são os que correspondem àqueles recursos naturais escassos que de fato ou potencialmente são vitais para o desenvolvimento da atividade econômica e/ou para a manutenção da qualidade de vida de um país (DE PAULA, 1999 *apud* GERALDO, 2012, p. 11).

imprescindível nas vertentes comercial e militar, logo relacionada às políticas externas, de segurança e comercial das nações do globo.

Com esse artigo, considera-se não apenas a posição de liderança de mercado alcançada pela China, mas também a posição de poder alcançada pelo Estado chinês. Trata-se adicionalmente das escolhas operacionais internas que dão suporte natural à economia chinesa que, apesar da desaceleração recente⁶, se encontrou em contínuo crescimento nas últimas décadas e que, respaldadas no advento de sua política industrial e comercial no respectivo caso, denotam a inserção cada vez maior do país, pautada no desenvolvimento interno e projetada na economia mundial.

Com base na premissa realista clássica de que a prosperidade das nações depende, majoritariamente, do seu poder político refletido em sua influência, infere-se que o Estado chinês tem buscado orientar seus esforços nesse sentido ao acatar a asserção realista de que o poder político depende, em última análise, do poder econômico. O depositário dos interesses nacionais da nação chinesa não tem hesitado em fomentar sua participação no comércio global, e para isso a ação política chinesa tornou-se uma variável vital para a nação. A China tem buscado exercer sua ação política em ambientes multilaterais participando de fóruns e organismos internacionais, a exemplo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Não é incoerente a comparação entre a evolução das práticas chinesas de desenvolvimento e sua recente ascensão econômica no mercado das *commodities* com as de outras potências em um passado não tão remoto, especialmente o dos EUA durante a segunda metade do século XIX, período no qual houve um aproveitamento latente de vastos recursos disponíveis em seu território de dimensões continentais.

A China tem buscado exercer sua influência pautada nos incentivos econômicos internos e externos, galgando a ampliação gradativa de sua economia, isso porque o sistema industrial vigente entre as grandes potências – cabe aqui mencionar China e EUA – lhe confere o direito de buscar eliminar a competição e ainda tentar estabelecer uma situação de poder de monopólio (CHANG, 2004). Tal asserção não pode ser considerada recente, uma vez que, no tabuleiro da economia política internacional há muitos anos os Estados buscam ajustar a estrutura do mercado para obter vantagens, manipulando o acesso ao mercado com tarifas, quotas e licenças. Ao monopolizar a extração dos elementos estratégicos e a produção de bens de consumo com porcentagens de tais recursos, a China conferiu-se no direito de - em seu conjunto e enviesada por suas estratégias e interesses – eliminar a competição de outras

⁶ Ver mais em: PIB chinês cresce 7,4%: o menor crescimento em 24 anos. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/pib-chines-cresce-7-4-o-menor-crescimento-em-24-anos>>.

nações usando suas forças e recursos – sendo esses, nesse caso em particular, elementos terras raras.

No caso específico do Estado chinês, a sua política de inserção e desenvolvimento tem bases sólidas, construídas em torno de aumentar e obter controle sob sua política industrial e comercial. No caso dos elementos terras raras, tais propósitos vêm sendo consolidados por meio do domínio exercido sobre a exploração, produção e rotas de distribuição.

Diante deste quadro de análise, o plano de ação chinesa foi além de uma estratégia de desenvolvimento interna e passou a adquirir um caráter geopolítico – sendo esse alvo de críticas e denúncias de partes interessadas que visam reduzir o monopólio chinês e a projeção do país no setor estratégico. Todavia, a baixa permeabilidade regional à influência estadunidense tende a contribuir para a resistência da influência *sinocêntrica* no mercado de tais *commodities*. Isso decorre do fato de que, antes mesmo do pico de demanda pelos minérios estourar em 2000, o Estado chinês já influía sobre pesquisas tecnológicas que apontavam o potencial dos elementos químicos indispensáveis para as indústrias militar e de defesa.

Tal condição de previsão chinesa sob os minérios pode ser traduzida em três momentos distintos: (i) Aumento da demanda: ao formar grandes e atrativos estoques após a queda nos preços dos minerais no final da década de 1990, entre os anos 2000 e 2009, a China tornou-se um mercado atrativo para importação de matérias de terras-raras⁷. Entre 2005 e 2007 a demanda nos setores de “materiais avançados” teve um aumento de mais de 20%. Esse aumento da procura é justificado pela imprescindibilidade dos ETR no desenvolvimento de novas tecnologias. Fazendo uso de um poder intangível, o Estado chinês adotou procedimentos como a persuasão, atração e autoridade, por meio dos baixos preços de importação, características singulares do poder brando, exercendo uma política de diplomacia e de cooperação para com os importadores (CARDOSO; CARVALHO; ROCIO e SILVA, 2012); (ii) Restrição da oferta: após estabelecer planos de redução de quota de exportação em 2010, entre 2011 e 2013 a China aumentou a sua quota de produção de 89,20 toneladas métricas em 2010 para cerca de 93,80 toneladas métricas em 2011, um aumento de cerca de 5%.

Além disso, o Estado chinês impôs tarifas de exportação de 25% sobre determinados produtos, enquanto que os outros estariam sujeitos a uma tarifa de 15%. Ao reduzir as quotas

⁷ Com início em meados de 2003, a produção no país estruturou-se em dois grupos, o primeiro compreendendo as províncias de Mongólia Interior, de Gansu e de Sichuan, e com uma produção centrada em minérios detentores de bastnasita. O segundo grupo compreendendo as províncias de Guangdong, Hunan, Jiangxi e Jiangsu, com uma produção voltada para argilas enriquecidas com elementos pesados de TR.

de exportação, a China despertou a preocupação de grandes países importadores dos ETR, como os EUA e o Japão que recorreram à Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse contexto de concentração de produção, aumento de demanda e, posteriormente, redução da oferta, (iii) houve grande aumento dos preços dos insumos, esses multiplicando-se por 10 (SERRA, 2011).

Com base nesses três momentos sustentados acima, infere-se que a evolução no setor tecnológico fez com que as capacidades de comando, controle e informações passassem a ser elementos decisivos para a concretização de um bom potencial militar para um Estado que lida a todo o momento com o uso de seus ganhos relativos.

Assim sendo, o objetivo geral do trabalho reside em analisar as consequências do posicionamento chinês com o monopólio das terras raras. Precisamente analisa-se quais as consequências políticas advindas da ação estratégica utilizada pela China, nomeada por Joseph Nye de *smart power*. Argumenta-se que a estratégia utilizada pela China coaduna-se com o conceito trazido à tona por Nye (2002), uma vez que há a necessidade de apresentar novas narrativas em diferentes cenários para o século XXI e com estratégias de poder não mais restritas ao setor militar, econômico e político. De acordo com Nye Jr (2012) o *smart power*, em contraponto com os dois conceitos mencionados anteriormente, “é a capacidade de obter que os outros queiram os resultados que você deseja” e, mais especificamente é “a capacidade de atingir metas através da atração ao invés de coerção” (NYE JR, 2012, p. 262).

Não obstante, o problema de pesquisa reside em responder a seguinte questão: em que medida a soma dos poderes associada à leitura racional e pragmática do cenário levou à China a influir sobre os recursos estratégicos como instrumentos de poder? A hipótese a ser sustentada é de que os resultados provindos da ação do *smart power* passaram a adquirir novas formas e trouxeram consequências virtuosas para o país, isso porque, intencionalmente ou não, um Estado que avalia continuamente os fatores que possam o levar à caracterização de “grande potência econômica” – atual⁸ ou em gestação -, preza pelo elemento relacional, uma vez que uma grande potência – aqui entendida como um Estado particularmente forte em sua economia e que, em virtude disso, é levado a impor a sua vontade no setor a outros e a certas regiões - não se define apenas por características absolutas, e sim por sua comparação com as demais em dada conjuntura.

Portanto, para os fins pretendidos e estabelecidos para o texto que segue, sua divisão pretende contemplar, ainda que brevemente, a macro estratégia chinesa para as terras raras, e

⁸ Há quem infira que o tamanho da economia chinesa, ao menos em poder de paridade de compra (PPC), já habilita a China de hoje a ser considerada uma grande potência econômica (LYRIO, 2010).

o entendimento que se tem de suas ramificações e consequências refletidas, primordialmente, no poder de barganha política logrado pelo Estado. Para concretizar o objetivo proposto acima, opta-se por um método de investigação qualitativo, uma vez que é de difícil mensurabilidade o poder adquirido pela China com o monopólio do objeto tratado nesse ensaio. Recorre-se, pois, ao método bibliográfico e indutivo assentado na escolha de dados provenientes de periódicos, livros de leitura corrente e fontes abertas, como jornais, sites e notícias vinculadas na internet.

II. A MACRO ESTRATÉGIA CHINESA PARA AS TERRAS RARAS

Como pensar na macroestratégia chinesa para as terras raras? Tecer previsões sobre o futuro das decisões chinesas sobre esse domínio de recursos estratégicos e prescrições sobre a melhor forma de avaliar como a China tem buscado transformar esse domínio em poder político requer tratar primeiro a respeito do levantamento bibliográfico de teoria das relações internacionais que se relacionam com o problema e com o objeto de estudo. Que teorias melhor explicam os período de monopólio, ascensão de mercado e restrição e/ou redução de exportações? Além de atentar quais prescrições políticas essas teorias sugerem.

Isso posto, torna-se importante iniciar uma discussão sobre o emprego do poder inteligente pela China. A priori, o país tem avaliado os cenários, dosado sua projeção internacional e instrumentalizado seus elementos terras-raras como componente de poder em sua geopolítica. Essa postura vem criando e adaptando condições de manipular e prever situações distintas e cenários adversos, adaptando-se a cada um deles por meio de ramificações do conceito de estratégia.

Aqui entendida a partir da nomenclatura consolidada por Joseph Nye (2002), a estratégia *smart power* encontra-se diretamente atrelada a condução e execução do comportamento da política externa chinesa no tangente a restrição dos elementos essenciais às indústrias de grandes importadores. Atualmente, tem-se uma China conjugando seus mecanismos de poder na prática e atuando no mercado de terras raras de modo menos flexível e mais pragmático.

Ainda sobre a geopolítica chinesa para o caso aqui tratado, embora concorde-se com grande parte das asserções a serem aqui realizadas em relação ao monopólio restritivo dos elementos, deve-se considerar particularmente críticas as asseverações de que: **i**) a reputação da China é tida como positiva, em especial às narrativas de proteção ao meio ambiente. Decerto, é questionável a universalidade dessa asserção de âmbito reputacional e **ii**) não

existem ambições expansionistas e hegemônicas por parte da China ao restringir a quota de exportação de insumos essenciais para manutenção da indústria de defesa do Pentágono, que segundo Coppel (2011) tem sido incrivelmente negligente, uma vez que há uma abundância de sinais de alerta de que a China use sua influência sobre estes materiais como uma arma.

Quanto à segunda asseveração, atenta-se para o fator histórico de que os processos de ascensão e declínio de grandes potências ocorreram em virtude de mudanças no equilíbrio político-militar. Esses processos resultaram de mudanças latentes na distribuição do poder e foram ratificadas pelos resultados de guerras em busca de hegemonia. A vitória sempre coube ao lado que dispunha de maiores capacidades em recursos materiais, mas isso não implica que a conversão da pujança econômica de um Estado seja imediata ou inevitável. Paul Kennedy (1988) argumenta a existência de “*a noticeable lagtime*” entre a ascensão econômica e ampliação dessa influência voltada para aspectos militares ou mesmo territoriais. Há uma notável diferença de maturação entre ambos os processos, todavia não se pode marginalizar a opção de o viés econômico vir a ser uma pré-condição do militar. A opção da China poderá ser retardar tal conversão, pela expectativa de que esta ação poderá ser mais eficaz e completa,

an economically expanding power (...) may well prefer to become rich rather than to spend heavily on armaments. A half-century later, priorities may well have altered. (KENNEDY, 1988, p.23)

De fato, não se pode ignorar as perspectivas de continuidade do projeto de rápido crescimento econômico chinês, alicerçado em sua política industrial e comercial - que juntas têm alimentado avaliações sobre o aumento da projeção externa do país e sobre a possibilidade de sua elevação ao *status* de grande potência. Notoriamente, a China tem assumido nas últimas décadas um papel protagonista na região asiática, fundamentando-se numa dupla lógica: por um lado, *sinocêntrica* e de interesse exclusivo, levando em consideração, *a priori*, questões de natureza de defesa do país e manutenção de sua segurança interna e econômica – constituindo sobre essa última uma linha primária de proteção – e, por outro lado, num plano geoestratégico mais alargado, tem zelado pela manutenção de suas políticas de estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado.

É importante mencionar que o até então bem-sucedido processo de desenvolvimento econômico chinês verificado com maior ênfase nas últimas décadas e considerado como variável central da ascensão não pode ser dissociado de tais características peculiares do país. Persiste-se uma sintonia entre a auto percepção chinesa de um cenário em constante mutação

e a manobra utilizada pelo Estado ao reequilibrar os instrumentos de *soft* e *hard power* disponíveis no cenário, tornando sintomático e evidente o estabelecimento de uma estratégia de *smart power* por parte da China.

III. UMA ANALOGIA À ESTRATÉGIA CHINESA

Nas raízes da tradicional perspectiva chinesa de ascensão, normalmente associada a símbolos culturais próprios, facilmente reconhecíveis (como o panda ou o dragão), a China passou a utilizar-se de diferentes ferramentas de poder, chegando atualmente ao que se define “poder inteligente”. Nye (2012, p. 27), ao se debruçar sob o conceito do poder inteligente, aproximou-se da definição lusa de Estratégia, incluindo a “capacidade de identificar os recursos disponíveis e os contextos, após determinar os objetivos e os resultados desejados e, bem assim, as posições e as preferências do alvo de influência, bem como as formas de comportamento com maior probabilidade de serem bem-sucedidas”.

Analogicamente, de acordo com as regras básicas de um jogo de xadrez, o jogador **A** busca deter sobre o jogador **B** uma superioridade material, mobilidade das peças, superioridade na estrutura dos peões, superioridade espacial e segurança na posição do rei. A estratégia do jogador **A** não exige uma análise profunda das possíveis jogadas seguintes. O jogador **A** busca conquistar e manter lentamente vantagem sobre o outro jogador. Assemelhando-se a um jogo como esse, a China tem investido na captura de peças do adversário, ao mesmo tempo em que persiste uma busca pela preservação de suas próprias peças no tabuleiro. Traduz-se como exemplo de tal jogada o posicionamento chinês frente aos investimentos realizados, uma vez que, embora a China esteja consolidada como o país que mais amplia o grau de atração de investimentos diretos estrangeiros nos últimos anos⁹, o investimento agregado no país no setor de exploração e refino das *commodities* ainda é maciçamente doméstico.

Em uma partida de xadrez: **1.** É vantajoso fazer trocas quando se está com vantagem material; **2.** É vantajoso fazer trocas quando se está com desvantagem espacial; **3.** É vantajoso fazer uma troca com a peça adversária que está bem posicionado; **4.** Deve-se promover os peões; **5.** Deve-se proteger os peões passados; **6.** Deve-se manter o rei ativo; **7.** Deve-se pôr o oponente em movimento.

⁹ 750 bilhões de 1978 a meados de 2007, segundo dados oficiais chineses.

De acordo com o esquema acima exposto, e fazendo uso de alguns passos acima citados, a característica marcante da jogada utilizada pela China no caso das terras-raras reside em sua objetividade e/ou visibilidade. Com todas as partes em igualdade, o lado capaz de controlar mais espaço sobre o tabuleiro possui uma vantagem material considerável. Deter o monopólio e a produção dos elementos terras raras mostrou-se como o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados, ao mesmo tempo em que fomentou o investimento em sua indústria interna. Nesse caso, ao fazer trocas com o outro jogador por meio de suas exportações, além de uma vantagem material, a China também passou a dispor de um maior espaço para jogadas no tabuleiro, o que significa para o país mais opções, que podem ser exploradas taticamente e estrategicamente¹⁰.

Ao analisar a inserção chinesa no mercado das terras raras, torna-se crucial questionar em que medida algumas questões cruciais para tal desenvolvimento, a saber: (i) o progresso tecnológico e científico¹¹; (ii) o monopólio da cadeia produtiva de valor agregado dos elementos altamente necessários na fabricação da indústria de alta tecnologia, (iii) o domínio de produção e das rotas de distribuição desses bens e insumos e; (iiii) a provável evolução do status de primário exportador poderiam, por extensão, lançar inferências ou asserções sobre a capacidade estatal chinesa de constituir uma base econômica suficientemente ampla e forte para sustentar a sua elevação no perfil político-militar, fator condizente com o status de grande potência. Torna-se em certo ponto irônico inferir sobre a economia de um país que há menos de duzentos anos estava subjugada pelo imperialismo britânico, e que hoje se destaca como um dos principais centros manufatureiros do mundo, além de estar conduzindo ao paroxismo a competitividade decorrente dos seus processos industriais de produção.

Deveria ser criado um tópico para responder as questões abaixo. Esse tópico deveria estar no início do trabalho.

Agora, torna-se interessante questionar sobre o objeto de estudo já muitas vezes mencionado: os elementos terras raras, o que são? Para que servem? Como visto na tabela abaixo, a China atualmente é o grande monopolizador de elementos terras-raras, detendo, atualmente, cerca de 40% das reservas e 97% do mercado mundial desses elementos.

¹⁰ Contudo vale notar que o controle sobre recursos naturais estratégicos a despeito de ser importante, pode tornar-se secundário quando colocado em comparação com o domínio das tecnologias de valor agregado.

¹¹ É válido mencionar que existe uma relação de mútua dependência entre desenvolvimento científico-tecnológico chinês e o desenvolvimento econômico alcançado.

Figura 1: Produção e reservas de minerais contendo ETR. Dados em toneladas.

| País | Produção | | Reservas |
|---------------|----------|---------|-------------|
| | 2012 | 2013 | |
| Austrália | 3 200 | 2 000 | 2 200 000 |
| Brasil | 155 | 155 | 22 002 200 |
| China | 107 000 | 107 000 | 55 220 000 |
| EUA | 800 | 4 000 | 13 120 000 |
| Índia | 2 955 | 2 956 | 3 172 000 |
| Malásia | 102 | 102 | 43 000 |
| Rússia | 2 400 | 2 400 | IOP |
| Vietnã | 220 | 220 | IOP |
| Outros países | NA | NA | 41 017 240 |
| Total mundial | 117 100 | 117 100 | 140 540 000 |

NA= não avaliado, IOP = incluso em outros países fonte: USGS

Fonte: United States Geological Service, 2015.

As preocupações com o suprimento desses elementos, essenciais para os setores tecnológicos estratégicos e de defesa, em virtude dos recentes movimentos da China, trazem à tona duas fragilidades complexas e coexistentes: a sensibilidade e a vulnerabilidade dos países que importam e que abastecem seus parques industriais com os elementos terras-raras. Tais elementos não são terras e tampouco raras. Constituem um conjunto de 17 elementos químicos nos quais se incluem o escândio (Sc), o ítrio (Y) e os 15 elementos da série dos lantanídeos - do lantânio (La) ao lutécio (Lu). Dentre os elementos químicos identificados como ETR, constata-se pelos registros do *Mineralogy Database* que o cério (Ce) é o elemento de maior abundância enquanto o promécio (Pm) constitui-se no mais raro dos elementos terras-raras, decorrente de sua instabilidade isotópica.

O crescimento econômico chinês no aspecto geopolítico tem se baseado fundamentalmente na sua utilização extensiva, mais até do que em ganhos de produtividade. A combinação entre as variáveis antecedentes e as variáveis dependentes, ou melhor, os custos reduzidos em termos de emprego de capital para a utilização da mão-de-obra disponível¹², somada a existência de investimentos nas áreas de exploração e produção tem sido apontada como uma das causas principais do acelerado crescimento chinês no setor.

Contudo, apenas os fatores de produção abundantes e subutilizados não bastam para explicar *per se* o ritmo de crescimento da economia chinesa no setor. A importância dos

¹² A renda *per capita* chinesa ainda é pouco maior que US\$ 1 mil, dessa forma há necessidade de tirar da pobreza centenas de milhões de cidadãos empregando-os. Tal fato anula parcialmente estratégias que implicam em preocupações de mais longo prazo, a exemplo do desenvolvimento sustentável.

insumos para terceiros se mostra como variável fundamental para explicação do comportamento chinês ao restringir a quota de exportação. Segundo França (2012), no caso norte-americano, os ETR são recursos críticos não apenas para a indústria *high tech*, mas também para o campo da defesa. Sendo assim, a preocupação advinda das restrições é mais incisiva sobre a cadeia de equipamentos logísticos que dependem de tais elementos.

Com sua cada vez maior capacidade produtiva e seu interesse contínuo em aplicações de tecnologias limpas, a demanda interna vem aumentando consideravelmente, o que evidencia que as políticas chinesas adotadas no caso particular dos insumos obtiveram êxito no estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado. Todavia, a questão da exportação desses minérios ganhou dimensão majoritariamente econômica, mas também política e estratégica apenas quando a China, após um incidente pesqueiro com o seu vizinho asiático, o Japão, ameaçou restringir as cotas para esse país. Desde então, a gradual redução das quotas nos últimos 5 anos repercutiu no mercado internacional e o preço dos metais disparou.

Como demonstrado na tabela abaixo, um exemplo clássico das intenções do país ocorreu em 2009, quando Beijing anunciou planos de redução da quota de exportação dos elementos de terras-raras em cerca de 35 mil toneladas, sob o discurso de conservar suas reservas e proteger o meio ambiente, contudo, as cotas de produção continuaram em crescimento, o que denota controvérsia no discurso chinês.

Tabela 1: Cotas de produção e de exportação da China (2006-2011) (milhões de toneladas métricas)

| Ano | COTAS DE PRODUÇÃO | COTAS DE EXPORTAÇÃO |
|-------------|--------------------------|----------------------------|
| 2006 | 86,52 | 61,56 |
| 2007 | 87,02 | 60,17 |
| 2008 | 87,62 | 47,45 |
| 2009 | 82,32 | 50,15 |
| 2010 | 89,20 | 30,26 |
| 2011 | 93,80 | 30,25 |

Fonte: Lima (2011).

A partir de uma visão mais ofensiva, salienta-se que ao se considerar as oscilações nos valores exportados, não se deve deixar de mencionar que a política externa chinesa é estruturada com base em sua própria segurança doméstica, ou seja, considerando que os

elementos de terras raras constituem uma importante pilastra no setor comercial e, conseqüentemente militar, a China optou por zelar sua segurança interna monopolizando os recursos capazes de garantir sua expansão do setor de defesa e sua militarização frente a possíveis ameaças.

IV. CRESCIMENTO VERSUS PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

“O homem deve conquistar a natureza e assim libertasse dela”. A frase de Mao Tsé tung é frequentemente relacionada à evidência de que o governo chinês é guiado por um sentimento hostil para com o meio ambiente. No caso específico aqui tratado tem-se que todo o sistema de exploração, refino e exportação dos elementos terras raras depende, atualmente, de um número restrito de Estados, tendo a China o destaque maior no cenário, desde sua exploração até o monopólio dos produtos finais com porcentagens dos insumos.

A aplicação chinesa no setor de exploração de minérios tem gerado uma plethora de questionamentos e inferências acerca do desenvolvimento chinês e suas perspectivas de ascensão no setor estratégico. Tão ou mais grave do que os desafios enfrentados pela área tecnológica de inovação é a questão da degradação ambiental e dos altos custos sociais, econômicos e políticos decorrentes dessa. A gravidade desse problema ambiental é generalizada, como mostrada nos veículos de comunicação do século XXI. A China seria então um país incapaz de conviver harmoniosamente ou mesmo neutralmente com o seu meio ambiente. O historiador John Fairbank (2006) infere que:

The twentieth century has already seen more man-made suffering, death, and assault on the environment than all previous centuries combined. Perhaps the Chinese have finally joined the great outside world just in time to participate in its collapse (FAIRBANK, 2006, p.13).

Essa visão negativa é derivada do recente e acelerado desenvolvimento econômico chinês. Todavia, não se retém à China tal problema, uma vez que, até então, nenhum outro Estado ousou desenvolver-se sem um grau considerável de risco de destruição ambiental. Porém, o alcance dos danos ocasionados em território chinês é desproporcionalmente mais altos quanto cotejados com outras regiões, ou seja, a diferença reside entre a proporção e a velocidade com que a China cresceu e com os padrões utilizados para tal crescimento. No caso específico, a extração dos minérios nada mais é do que um exemplo de tais padrões.

Fazendo uso de uma asserção de caráter mais ofensivo, Elizabeth Economy, responsável pela diretoria de Estudos Asiáticos, em seu livro “*The River Runs Black*”, argumenta que os problemas ambientais chineses têm sido marginalizados por décadas ou até mesmo séculos, e que, em virtude disso, tais problemas têm o potencial de colocar a economia chinesa “de joelhos”.

De acordo com Lyrio (2010), problemas relacionados ao meio ambiente são a segunda maior causa de manifestações populares na China, atrás apenas dos conflitos em torno de desapropriações de terras. Em decorrência dessa dicotomia entre preservar e crescer, recentemente, por meio da restrição das exportações de minérios explorados em solo chinês, Pequim começou a dirigir maior atenção ao tema ambiental pelo crescente vislumbre de que os custos ambientais perpassam a esfera social e aproximam-se cada vez mais da esfera econômica¹³.

V. O PODER DE BARGANHA POLÍTICA

Com o monopólio de muitos minérios estratégicos, a China passou a ser vista como uma eminente ameaça comercial a muitos outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Nos últimos anos intensificaram-se as pressões de países como seu vizinho asiático, o Japão, e com maior proeminência as de Washington sobre Pequim contra a restrição voluntária às exportações das terras raras. Nessa conjuntura de renascimento do protecionismo seletivo chinês, se destacam as medidas de caráter excepcional e discriminatório previstas na adesão da China à OMC, a exemplo da possibilidade do Estado de aplicar salvaguardas especiais contra as exportações, ou prorrogar a não aplicação da “economia de mercado” em processos *antiduping*¹⁴.

De forma crescente e contínua, decisões tomadas na capital chinesa, e agora não apenas nos grandes centros do capitalismo mundial, como Washington, Berlim ou Londres, têm afetado uma parcela significativa de países, mercados e empresas em todo o globo. Todavia, há sinalizações quanto aos riscos de uma reação generalizada contra a China, ou mesmo os seus efeitos sobre o crescimento de sua economia em ascensão (KROEBER, 2007).

¹³ Há, contudo, disponível na literatura, autores que sustentam que a questão ambiental está no centro das preocupações dos planejadores chineses. O problema ambiental ainda está longe de se ver resolvido. Mas também encontramos em textos oficiais uma guinada direcionada a temas ambientais.

¹⁴ Medidas *antiduping* têm como objetivo neutralizar os efeitos danosos à indústria nacional causados por determinadas importações, por meio de alíquotas específicas.

De acordo com Kroeber (2007), a vasta diversificação e a crescente e contínua sofisticação das exportações chinesas são o alicerce para a manutenção das vendas externas em patamares altos. Conseqüentemente, tais peculiaridades são elementos que complementam e dão suporte à ascensão econômica do gigante asiático. A singularidade denotada pelo comportamento chinês está consolidada em legados independentes e, por isso, complementares. Além de suas aspirações infinitas, o país tem combinado em altos níveis seus recursos, capacidades e o seu poder de barganha política. Ao desempenhar a junção eficaz de suas aspirações, uma curiosidade surge: a China é o único país com ideologia comunista a atingir acelerado crescimento econômico real em um período sustentável de tempo¹⁵. Antes dela houve casos como a URSS no início do século XX. Seria a China um risco eminente à economia norte-americana? O fato é que o crescimento vertiginoso da China tem ocasionado importantes mudanças na economia internacional. Mas cujos efeitos tendem a provocar movimentos de reação nos principais centros de poder.

Ao se analisar os predecessores e suas influências no sistema, tem-se que as repercussões da escalada chinesa ao posto de potência econômica adquiriram características monumentais, assemelhando-se muito mais ao surgimento dos EUA no século XX, do que propriamente a seus vizinhos asiáticos. Tanto no plano interno quanto nos mercados internacionais, os padrões adotados pelo governo chinês e os modelos de estratégia utilizados para fomento de seu desenvolvimento interno moldam a sua expectativa de voos mais altos com sua expansão para os mercados estrangeiros.

No caso das terras raras, insumos estratégicos vitais para a manutenção de parques industriais de grandes potências, ressalta-se, no caso da manipulação exercida pela China às exportações, a importância de exercer o poder tanto com os Estados quanto sobre eles. Deve-se ainda constatar que, além do viés econômico e estratégico, deve ser atribuída igual – ou maior – importância a questão de soberania. Nessa vertente, a questão da soberania vem à tona comportando um novo questionamento: até que ponto o Estado é, de fato, soberano em suas decisões? À parte, pode-se inferir que o problema que envolve às terras raras tem início quando o recurso estratégico é abundante para um ator, e escasso para outro.

Julgando suas táticas e seu discurso de proteção ao meio ambiente, notoriamente a inversão de habilidades chinesas e sua primazia nos diversos domínios que envolvem as terras raras, incluindo suas práticas de restrição, tem apontado para uma tradição de desenvolvimento tecnológico com base inovadora, denotando o objetivo chinês de ampliar-se

¹⁵ Existe a possibilidade do Vietnã, caso mantenha suas taxas de crescimento tornar-se futuramente outro caso a ser estudado.

tecnologicamente na indústria de produção final de bens com porcentagens dos elementos terras raras, passando então do status de primário exportador para exportador final.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“As terras raras não são raras, elas estão raras”. (SOUSA FILHO; SERRA, O. p. 755). Dentro dessa perspectiva, tem-se uma China capaz de controlar rigidamente as exportações de terras-raras com um monopólio inquestionável no setor. De acordo com Zhanheng (2011), no passado afirmava-se que a China era abundante em depósitos de terras raras assim como era o maior produtor, consumidor e exportador de produtos de terras raras. Mas a situação foi alterada com a descoberta de novos depósitos em todo o mundo e pela exploração da própria China ao longo desses anos (ZHANHENG, 2011, p. 1).

A política externa chinesa, no caso dos ETR, passou a deter um caráter menos flexível e mais pragmático. Um exemplo de tal atuação se deu quando a China passou a autorizar apenas o investimento de empresas estrangeiras quando estas formavam coalizão com mineradoras domésticas. O instrumento de poder também pôde ser vislumbrado quando a produção chinesa de ETR superou a produção americana, deixando-a dependente das exportações chinesas, fase nomeada por Zhang et al. (2012) como “período subsidiado”. Importante salientar o uso imprescindível de tais insumos e sua importância para o desenvolvimento industrial e tecnológico foi salientada a partir da decisão chinesa de reduzir as quotas de exportação dos insumos para grandes potências, como os EUA e o Japão. Contudo, apesar de só agora a redução ter sido mais acentuada, o país reduz a quota de exportações desde meados de 2005, o que denota de forma clara a estratégia de barreiras à exportação visando, de acordo com a narrativa adotada pelo país, a garantia de suprimento estável, ainda que a um alto custo relativo de produção (LIMA, 2011).

Embora o quadro ambiental atual chinês aponte para uma reversão do modelo de desenvolvimento, a China tem buscado avançar na superação das contradições ambientais que as circundam. Entretanto, nessa perspectiva a dinâmica do desenvolvimento e a imprevisibilidade do progresso tecnológico com vistas a inversão de habilidades recomendam certa cautela no desenho de um cenário ambiental sombrio para os próximos anos. Sérios desafios devem levar o governo chinês a atuar com o mesmo pragmatismo e capacidade de conjugação de suas políticas de poder na prática – *smart power* -, todavia, tais desafios não parecem constituir a médio prazo impedimentos incontornáveis ao progresso chinês no setor econômico-estratégico.

A China ainda detém capacidades materiais capazes de dar suporte e continuidade ao projeto de crescimento chinês com o monopólio de terras raras. Não parecem existir muitos questionamentos quanto ao fato de que o Estado chinês tem buscado reunir condições favoráveis à ascensão no mercado de *commodities*. Todavia, os maiores desafios apontam estar relacionados à própria gestão, em particular à necessidade de transição de uma economia ainda bastante dependente do investimento e das exportações primárias para uma economia baseada na produção de bens finais e exportações de produtos com alto valor agregado, além de um maior vislumbre sobre o consumo interno.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bijian, Zheng. **China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997**. Washington: Brookings Institution Press, 2005.

BRAGA, Guilherme. **A química das terras raras e suas potencialidades**. São João del Rei, 2014.

CHANG, Ha Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

COPPEL, Emily. **Rare Earth Metals and U.S. National Security**. American Security Project. Fevereiro, 2011.

ECONOMY, Elizabeth. **The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future**. Ithaca, Cornell University Press, 2004.

FAIRBANK, John King. **China: A New History**. Cambridge, Harvard University Press, 2006.

FRANÇA, Martha San Juan. **Terras que Valem Ouro**, 2012. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/clipping/terrara-unesp-ciencia.pdf>>.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers**. Londres, Unwin Hyman, 1988.

KORINEK, J. e KIM, J. **Export restrictions on strategical raw materials and their impact on trade**. OECD Publishing, 2010.

KROEBER, Arthur, “**Inovação: todo o errado**” palestra no painel “Caracterização da competitividade asiática”. “II Conferência Internacional: Desafios Emergentes”, 2007.

LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. **Terras Raras: a importância de um plano estratégico**. Estudos & Pesquisas. Caderno As Legis, 2011.

LYRIO, Maurício Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

NYE, Joseph. **O futuro do Poder**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

NOTÍCIA: **PIB chinês cresce 7,4% o menor crescimento em 24 anos**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/pib-chines-cresce-7-4-o-menor-crescimento-em-24-anos>>.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de, LEITE, Alexandre Cesar Cunha. Chinese Engagement for Global Governance: aiming a better room at the table. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Special Issue, vol. 57, pp. 265-285, 2014.

ROCIO, Marco Aurélio Ramalho; SILVA, Marcelo Machado da; CARVALHO, Pedro Sérgio Landim de; CARDOSO, José Guilherme da Rocha. **Terras-raras: situação atual e perspectivas**. BNDES Setorial, n.35. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201203_11.html>

SERRA, Osvaldo Antonio. **Terras raras: Brasil x China**. Journal of the Brazilian Chemical Society, São Paulo, 2011.

ZHANG, Lu et al. **Did China's rare earth export policies work? : empirical evidence from USA and Japan**. [S.l.]: Resources Policy, 2012.

ZHANHENG, Chen. **Global rare earth resources and scenarios of future rare earth industry**. Journal of Rare Earths, v. 29, n. 1, p. 1-6, 2011.

Recebido em: fevereiro/2017.

Aprovado em: agosto/2017.