

RELAÇÕES COMERCIAIS E POLÍTICAS ENTRE BRASIL-CHINA E OS EFEITOS DA PANDEMIA DO COVID-19

Maria Luíza Caputo Lima¹, Michele Polline Veríssimo²

Resumo: Este artigo analisa as relações comerciais e políticas entre Brasil e China nos anos 2000, com ênfase no período de vigência da pandemia do Covid-19, a fim de avaliar suas contribuições para a configuração do processo de reprimarização da economia. Para isso, como metodologia, utiliza indicadores do comércio internacional para obter a relevância chinesa nos principais produtos exportados e importados pelo Brasil. Os resultados apontam a especialização comercial brasileira em bens primários, reforçada com a pandemia, o que contribui para reiterar o estado de dependência do Brasil em relação à China. Devido ao peso da profunda e assimétrica interação econômica, as relações políticas com a China são estratégicas para o Brasil – mesmo em meio às recentes conturbações políticas, os agentes brasileiros que se beneficiam da interação se debruçaram para remediar e promover relações diplomáticas entre os dois países.

Palavras-chave: Brasil; China; Comércio Internacional; Política Externa; Pandemia.

BRAZIL-CHINA TRADE AND POLITICAL RELATIONS AND THE EFFECTS OF COVID-19 PANDEMIC

Abstract: This paper analyzes the commercial and political relations between Brazil and China throughout the 2000s, with an emphasis on the period of Covid-19 pandemic occurrence in order to assess its contributions to the configuration of economic reprimarization process. For this, the methodology uses international trade indicators to obtain Chinese relevance in the main products exported and imported by Brazil. The results point to the Brazilian trade specialization in primary goods, reinforced with the pandemic, which contributes to reiterate the state of dependence of Brazil on China. Due to the weight of the deep and asymmetrical economic interaction, relations with China are strategic for Brazil – even amid recent political turmoil, Brazilian agents who benefit from the interaction have tried to remedy and promote diplomatic relations between the two countries.

Keywords: Brazil; China; International Trade; Foreign Policy; Pandemic.

1 Graduação em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais - Universidade Federal de Uberlândia.

2 Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Atualmente é Professora Associada III do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI-UFU), atuando na área de Microeconomia e Economia Internacional.

1. INTRODUÇÃO

A interdependência econômica entre as nações no mundo contemporâneo instiga a investigação das relações comerciais e políticas regidas pelos países. Em um cenário de globalização, competição e integração, e de contexto pandêmico, é necessário compreender de que maneira as trocas comerciais e as relações políticas comprometem a balança comercial e o crescimento econômico de longo prazo das nações.

Atualmente, o Brasil se posiciona como importante fornecedor mundial de bens primários, em um padrão de especialização produtivo-exportador com baixo valor agregado e intensidade tecnológica, o que remete ao processo denominado de “reprimarização” da economia. Cabe ressaltar que a China se apresenta como um ator de forte influência nesse processo enquanto principal demandante dos produtos primários brasileiros, de modo que se pode notar uma suposta dependência econômica do Brasil em relação ao seu grande parceiro, que se reforça, especialmente, com a ocorrência da pandemia do Covid-19.

Neste contexto, este artigo avalia as relações comerciais entre Brasil e China nos anos 2000, com ênfase nos resultados obtidos na vigência da pandemia do Covid-19, a fim de verificar se aquelas contribuem para acentuar o padrão de especialização comercial brasileiro em bens primários. De forma secundária, a fim de fornecer uma visão aderente à análise da economia política internacional, cabe entender como as relações políticas sino-brasileiras se desenrolaram ao passo do notável aprofundamento das relações comerciais entre as duas nações no período.

Destarte, o problema central investigado consiste em verificar se, no contexto das relações comerciais Brasil-China, a pandemia do Covid-19 contribuiu para intensificar a reprimarização da economia brasileira, além de discutir como tal processo impacta nas relações políticas nutridas por Brasil e China nos últimos anos. A hipótese é a de que, dada a natureza do comércio internacional brasileiro (baseado em exportações de produtos primários e importações de manufaturados), a pandemia pode contribuir para agravar o processo de reprimarização da economia e acentuar a dependência do Brasil em relação ao comércio com a China, o que justifica a manutenção de estáveis relações políticas entre as duas nações.

Nestes termos, o artigo contribui para o debate conjunto sobre as relações comerciais e políticas entre Brasil e China ao evidenciar que o impacto do crescimento chinês, espelhado na relação comercial entre as duas nações, estimulou a especialização brasileira em bens primários, ao passo que também comprometeu a competitividade da indústria nacional, configurando um cenário dependentista que, a longo prazo, se apresenta pouco saudável para o país. Por meio do levantamento de dados do desempenho comercial brasileiro e das trocas entre Brasil e China ao longo dos anos 2000, com destaque para o período da pandemia do Covid-19, pretende-se avaliar a hipótese da pesquisa. Ainda, cabe uma investigação acerca das relações políticas sino-brasileiras, que foram ficando cada vez mais importantes com o aprofundamento do comércio entre os atores. Em termos políticos, a China foi um ponto de convergência e divergência nos recorrentes governos brasileiros desde a virada do século. Por mais que uma relação estável tenha sido mantida até então, houve alguns casos de atrito no recorrente cenário da crise sanitária global.

Este artigo está organizado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A segunda seção sistematiza os principais argumentos da literatura sobre a reprimarização da economia brasileira e o papel do comércio bilateral com a China para a conformação desse processo. A terceira seção descreve o padrão do comércio entre Brasil e China ao longo dos anos 2000, com destaque para os efeitos recentes da pandemia do Covid-19. Por fim, a quarta seção discute a política externa brasileira em relação à China, com foco em entender os impactos que a reprimarização, reforçada pela pandemia do Covid-19, pode causar nas relações políticas entre os dois países.

2. ARGUMENTOS DA LITERATURA SOBRE A REPRIMARIZAÇÃO BRASILEIRA E A NATUREZA DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA

A especialização em bens primários é uma característica que acompanha a pauta exportadora brasileira há muitos anos, contudo, percebe-se uma nítida intensificação desse comportamento ao longo dos anos 2000. Segundo Pella (2019), a indústria de média-alta e alta tecnologia detinha uma participação maior nas exportações brasileiras em 1999, com presença relevante dos produtos químicos e veículos automotores, e menor participação relativa dos produtos não classificados na indústria de transformação. No entanto, esse padrão se alterou no decorrer do tempo, e os produtos primários foram ganhando participação nas exportações do país. Em termos gerais, esse incremento decorreu principalmente do desempenho dos segmentos primários, de modo que a soja, os óleos brutos de petróleo e o minério de ferro, juntos, equivaleram a 33% das exportações brasileiras em 2018, o que não era uma realidade no início do século, nem em composição nem em concentração.

Cabe destacar que, sob a lógica centro-periferia, ressaltada pelos autores críticos da episteme desenvolvimentista natural da Europa e da América do Norte, a qual pressupõe o progresso técnico como inerente e, possivelmente, uma finalidade comum para as nações capitalistas, Lopes (2020) afirma que o Brasil, ao ocupar majoritariamente a posição de periferia desde a instauração do período colonial em 1808, enraizou certos padrões de produção e comércio, com a comercialização de bens primários constituindo a base da estrutura econômica, o que o caracteriza como um forte agroexportador. Essa é uma condição estrutural, a qual supostamente impede que iniciativas políticas e econômicas nacionais mudem a pauta de exportação do país e o faça resistir aos constrangimentos externos da economia mundial. Segundo o autor, essa inserção internacional característica, aliada à dificuldade de consolidação de um sistema nacional de inovação, torna a economia exposta à volatilidade dos preços internacionais.

Em análise da composição e dos determinantes da pauta exportadora brasileira, Castilho e Nassif (2018) atrelam a maior participação dos produtos baseados em recursos naturais nas exportações à elevação dos preços internacionais das *commodities*; às condições favoráveis de demanda (renda) externa; ao aumento da renda interna; e à dificuldade de concorrência dos produtos manufaturados nos mercados externos. Tais fatores, em conjunto, estimularam a reorientação da pauta exportadora, reduzindo a participação da indústria da transformação e aumentando a comercialização dos bens primários.

O aumento dos preços internacionais das *commodities*, a partir de 2002, é explicado pelos desequilíbrios de oferta e demanda influenciados pela aceleração econômica mundial, com destaque para a ascensão econômica chinesa que ampliou a demanda por *commodities* agrícolas, industriais e energéticas, e aos choques de origem climática da época. A especulação financeira também é vista como ampliadora desse movimento, causando elevação da volatilidade dos preços dos produtos primários, visto que os derivativos vinculados a tais bens se tornaram uma alternativa de diversificação de risco no período (APEX-BRASIL, 2011, BLACK, 2013).

O principal catalisador dessa conjuntura, conhecido como “efeito-China”, resulta do contínuo crescimento econômico experimentado pela nação oriental, que investiu fortemente em reformas desenvolvimentistas e políticas industriais no país. Pella (2019) aponta que a estratégia de abertura econômica e o intenso processo de internacionalização, amplificado pela adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, possibilitaram a ascensão da China como potência global, com duas implicações importantes sobre o Brasil. A primeira se relaciona ao aumento da demanda chinesa e dos preços das *commodities*, que, em boa medida, contribuiu para o aumento das exportações (MORTATTI *et al.*, 2011; CASTILHO; NASSIF, 2018). A segunda é a pressão competitiva chinesa, mais eficiente e tecnologicamente sofisticada, sobre a indústria brasileira no atendimento da demanda interna, além da competição em outros mercados para os quais o Brasil exportava seus bens manufaturados (PEREIRA, 2014; CASTILHO *et al.*, 2019).

Há que se destacar que, conforme Mortatti *et al.* (2011), no início dos anos 2000, os Estados Unidos e a Argentina eram os principais parceiros comerciais do Brasil. O Brasil supria as demandas daqueles países com uma diversidade de produtos que, por sinal, eram majoritariamente de cunho industrial, como veículos, máquinas e peças, e que possuíam alto valor agregado, demonstrando condições de fomentar um crescimento econômico sustentado. Todavia, com o tempo, a China, grande demandante de matérias-primas e outros bens primários, passou a ter mais importância na relação bilateral com o Brasil, até alcançar, em 2009, a posição de seu principal parceiro comercial, consumindo principalmente soja, minério de ferro e petróleo, os quais se tornaram os principais produtos da pauta brasileira.

Hiratuka e Sarti (2016) e Pella (2019), ao compararem os dados de desempenho comercial dos dois países, detectam que, enquanto o Brasil se afunilou em uma pauta exportadora pouco diversificada, a China conseguiu manter uma pauta pulverizada e marcada pela mudança tecnológica. A questão é que os produtos manufaturados, por sua característica de rendimentos crescentes de escala, maior elasticidade-renda e fortes efeitos de aprendizado e transbordamentos (*spillovers*) tecnológicos para outros setores, possuem maior potencial de contribuição para o crescimento das exportações e, conseqüentemente, para elevação do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Sendo assim, a China se posiciona na linha de frente da competição internacional, ao passo que articula, estrategicamente, interações e diversificações com outros países, especialmente com o bloco Sudeste-Asiático, priorizando a cooperação internacional regional e multilateral no quesito Sul-Sul.

Cabe ressaltar que mesmo a balança comercial brasileira assinalando *déficits* nas categorias de produtos de alta intensidade tecnológica ao longo do tempo, o país, ainda assim, conquistou *superávits* totais por meio da venda dos produtos de baixo valor agregado.

O fenômeno chinês foi crucial para que o Brasil mantivesse reservas internacionais elevadas e diminuísse a vulnerabilidade externa, além de possibilitar outras condições macroeconômicas favoráveis. Contudo, apesar do bom efeito no curto prazo, tais termos de troca ainda são preocupantes para o Brasil, uma vez que, para compensar a lucratividade da venda que os produtos de alto valor agregado são capazes de fornecer, é preciso manter crescente o volume das exportações dos produtos de baixo valor agregado (recursos naturais). Enquanto a China se comporta como um grande demandante desses bens, tal crescimento se mostra sustentado. Contudo, como a concentração de produtos de baixo valor agregado na pauta brasileira está atrelada a fatores conjunturais (preços e condições de demanda), há o receio de que os resultados comerciais favoráveis até então obtidos possam ser revertidos no futuro (JAYME JR.; RESENDE, 2009, HIRATUKA; SARTI, 2016, CASTILHO; NASSIF, 2018).

A consolidação da China como grande fornecedora de produtos manufaturados também é preocupante quando se pensa que o Brasil, que possui a China como maior fornecedor daquele tipo de bens, tem a produção doméstica prejudicada em relação aos bens importados. A atuação chinesa também dificulta a inserção dos produtos industrializados brasileiros em terceiros mercados, sobretudo nos países latino-americanos (PEREIRA, 2014, CASTILHO *et al.*, 2019). Pella (2019) pontua que, dentro da especialização regressiva, que também remete à falta de planejamento estratégico, projetos e políticas de desenvolvimento de longo prazo, o Brasil fica dependente das exportações de recursos naturais em decorrência da perda de capacidade em competir não só no mercado global, mas também no local e regional.

A atual especialização da produção em bens primários, a alta importação de bens industrializados da China e os processos de financeirização chineses no Brasil fomentam a hipótese de uma nova dependência econômica brasileira em andamento. A codependência é uma recente hipótese-conceitual formulada para definir a relação político-econômica Brasil-China. Moraes, Aguiar e Tauil (2018) definem como codependente o país que se volta para o ambiente externo e dependente do dependente, e, que, sem um projeto nacional próprio, mantém uma relação disfuncional com países centrais e também dependentes. Nesse caso, a China, ainda considerada um subcentro econômico, realiza estratégias típicas de países desenvolvidos e explora seus parceiros a fim de efetivar sua acumulação de capital e ascensão como uma grande potência global. O Brasil então se enquadra como codependente, posição que reforça sua condição de fornecedor de *commodities* e incentiva a perda de competitividade e de diversificação com outros mercados (inclusive o doméstico), afunilando, ainda mais, sua posição na periferia econômica mundial. Segundo os autores, essa dependência pode ser ainda mais danosa do que a dependência dos países centrais, pois não há limites na transferência significativa de capital.

Esses aspectos reforçam a tese de que a economia brasileira vivencia um processo de desindustrialização nos últimos anos. Oreiro e Feijó (2010) compreendem esse processo como a menor relevância que o valor adicionado da indústria e o emprego industrial assumem no PIB e no emprego total do país, respectivamente. É mister pontuar o argumento que justifica a desindustrialização brasileira como resultado da Doença Holandesa, a qual remete ao fenômeno ocorrido na Holanda nos anos 1960, em que a descoberta de fontes

de gás natural e a conseqüente entrada de divisas externas em razão das exportações do produto levaram à apreciação da moeda local, prejudicando a competitividade da indústria de transformação do país. Bresser-Pereira e Marconi (2008) alegam que a valorização dos preços de *commodities* favorece os países com vantagens comparativas em recursos naturais e inibe o processo industrial, ao provocar a apreciação da taxa de câmbio real efetiva. Os autores alegam a perda da importância relativa da indústria brasileira com base em evidências de aumento da participação de *commodities* e redução da participação dos manufaturados na balança comercial, simultaneamente à queda da taxa de crescimento da indústria de transformação ao longo dos anos 2000.

Diante dos conceitos e evidências apresentados, afere-se que a orientação do padrão de exportação brasileiro é assolada pelo sintoma econômico da reprimarização, uma vez que há perda relativa de participação dos produtos manufaturados brasileiros vis-à-vis aos primários no comércio internacional. Tal processo, por si, se atrela à desindustrialização doméstica, e a dependência econômica em relação à China o fortalece, o que potencialmente desfavorece o Brasil na conjuntura internacional, que é puramente competitiva, e, atualmente, se encontra assolada pela maior pandemia ocorrida nos últimos anos.

A pandemia do Covid-19 surgiu no fim de 2019 e, desde então, vem ocasionando uma crise mundial sanitária. Para além disso, o evento também acarretou uma recessão econômica mundial inédita, em razão das medidas necessárias para abrandá-la, sobretudo o isolamento social, imprescindível para conter a disseminação da doença, o que culminou em redução da produção, do emprego e da renda em diversas economias.

No contexto da pandemia, Trece (2020) enfatiza que as exportações foram o único agregado brasileiro a apresentar crescimento nos primeiros seis meses de 2020, com destaque para o comércio com os países asiáticos, em especial a China, que praticamente sustentou as exportações brasileiras no período. Observou-se, ainda, uma intensificação da dependência por importações dos produtos da indústria de transformação, o que mostra a fragilidade da indústria nacional diante da crise que se instalou no país. Já o indicador de exportações demonstrou alta, sobretudo, no segmento dos produtos agropecuários, com ênfase na soja, e no grupo de produtos de refino de petróleo, coque e biocombustíveis (TRECE, 2020).

Na infame perspectiva apresentada, nota-se, mais uma vez, o papel locomotor da China nas exportações brasileiras atrelado à fragilidade que a indústria nacional apresenta. É necessário, certamente, um vislumbre maior dos dados existentes até o momento para uma conclusão factível acerca deste comportamento. Contudo, é inegável a forte ligação que tais evidências possuem com a retórica da reprimarização. Nesse ensejo, a próxima seção deste artigo apresenta dados do comércio internacional brasileiro, com o intuito de elucidar a pandemia como um fator intensificador da reprimarização da economia, com foco nas relações comerciais Brasil-China.

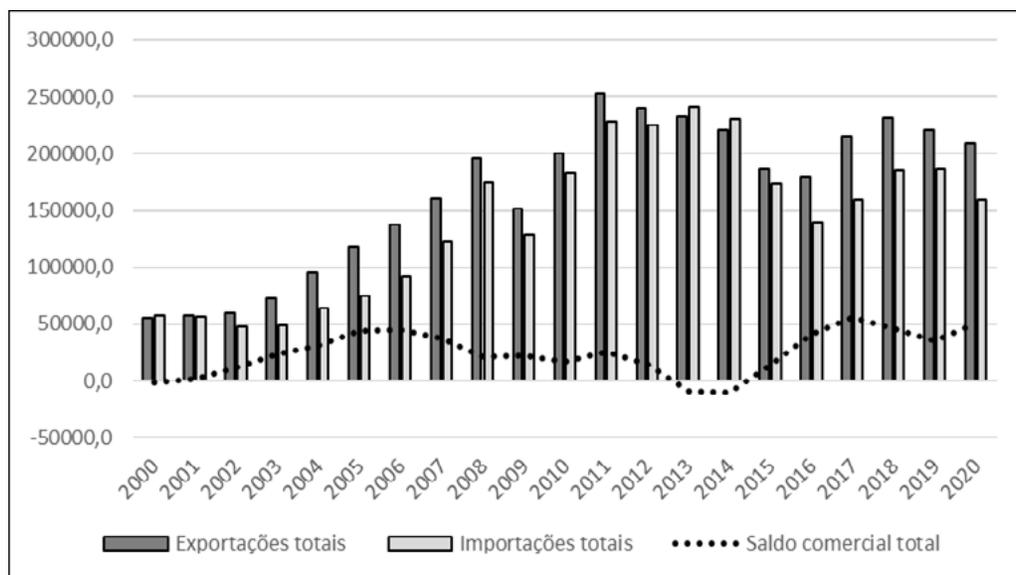
3. RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA NOS ANOS 2000

A influência da China é tida como um fenômeno generalizado, que atinge, direta e indiretamente, vieses importantes da conjuntura econômica brasileira, especialmente nos

aspectos relativos ao comércio internacional. Nesse ensejo, os Gráficos 1 e 2 pontuam os impactos da influência chinesa nos resultados comerciais do Brasil.

Os dados do Gráfico 1 ilustram a tendência de aumento das exportações entre 2000 e 2020, o que permitiu a obtenção de saldos comerciais positivos ao longo do período, com exceção do ano 2000, marcado pela flexibilização cambial, e 2013 e 2014, assolados pela recessão nacional. As importações também tiveram alta, mas em proporção menor do que as exportações, com certa desaceleração a partir de 2014 devido aos episódios de depreciação da taxa de câmbio real e retração da produção industrial que culminou na menor demanda por insumos importados.

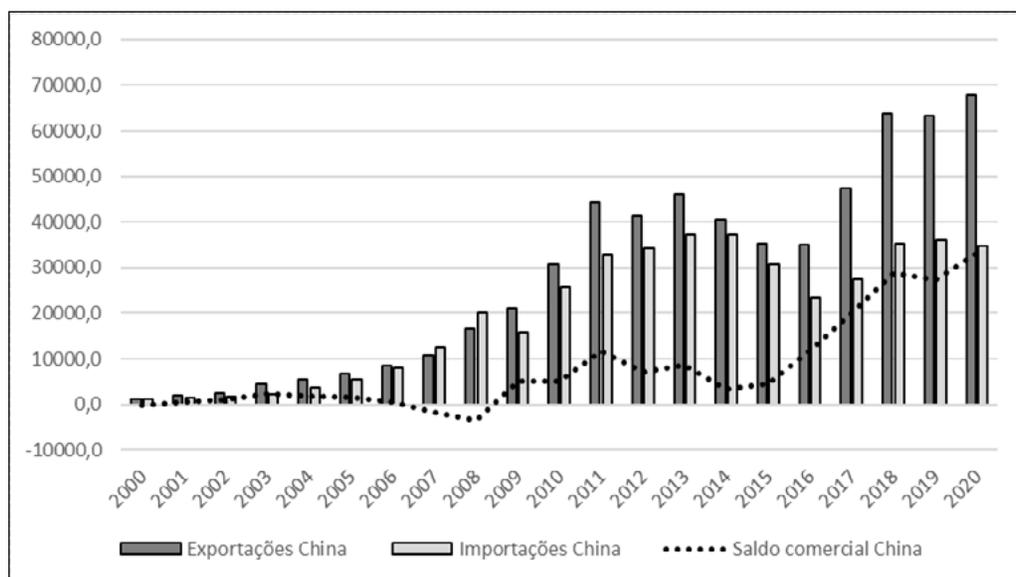
Gráfico 1: Comércio Internacional Total Brasileiro, 2000 a 2020 (em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

Na análise dos dados relativos ao comércio com a China (Gráfico 2), observa-se a mesma tendência dos números totais do comércio brasileiro. O crescimento percentual das exportações para a China alcançou a casa dos milhares (6.148,3%), superando o aumento das exportações totais (280,4%). O mesmo vale para as importações, ainda que em menor cadência. Essa evidência mostra que a China agiu como um impulsionador dos resultados comerciais experimentados pelo Brasil no período analisado.

Gráfico 2: Comércio Internacional Brasil-China, 2000 a 2020 (em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

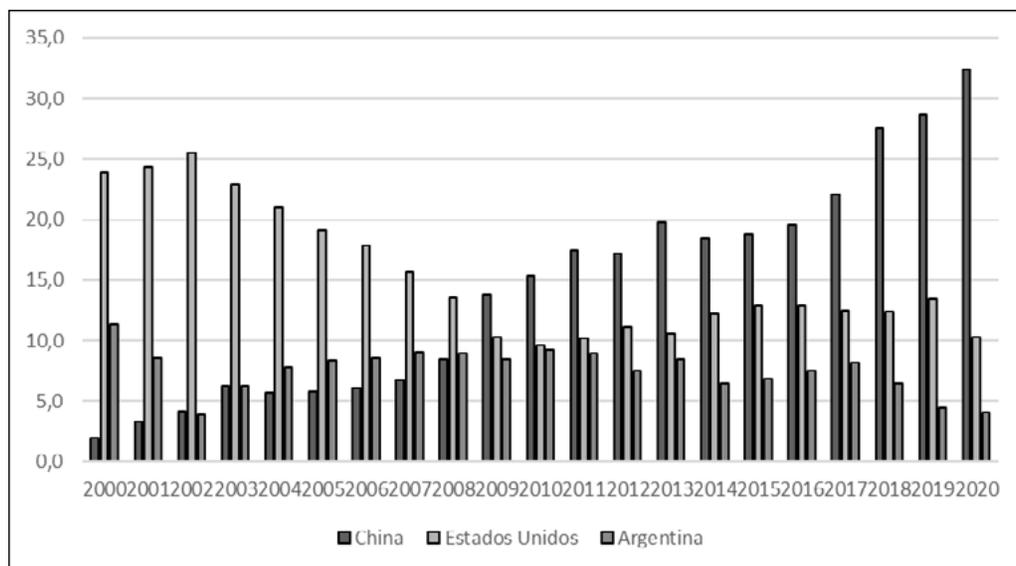
A pandemia do Covid-19 surgiu no fim de 2019 e, desde então, vem ocasionando uma crise mundial sanitária. Para além disso, o evento também induziu uma recessão econômica mundial inédita, a primeira advinda de uma pandemia e de medidas para contê-la, com o efeito comum de retração das exportações e importações em todos os países. Cabe pontuar que a magnitude dessa retração dependeu da pauta de comércio exterior de cada país (ICOMEX, 2020). Ao analisar o caso do Brasil no recorte dos anos de 2019 e 2020, destaca-se uma queda do montante comercializado, mas, ainda sim, afere-se um *superávit* comercial expressivo (US\$ 50,4 bilhões). Esse *superávit* está relacionado à queda das importações, mas, sobretudo, ao êxito das exportações para a China, que atenuou a queda nas vendas externas devido à baixa generalizada da demanda mundial. Mesmo com o decréscimo do valor total exportado em 2020, o comércio com a China aumentou cerca de 7% em relação a 2019. Esse dado reforça a importância chinesa nos resultados da balança comercial brasileira, especialmente em 2020.

Para corroborar o peso que a China possui no comércio brasileiro, o Gráfico 3 destaca os dados de participação dos países com maior relevância nas exportações do Brasil no período retratado. No ano 2000, os Estados Unidos se portavam como o maior parceiro comercial, absorvendo 23,9% das exportações brasileiras. A Argentina, em segundo lugar, adquiria 11,3% das exportações; e a China, sem muito destaque, apenas 2%. O quadro se reverteu entre 2000 e 2020, na medida em que o comércio com os Estados Unidos e a Argentina decaía (em 13,7 p.p. e 7,3 p.p., respectivamente) e com a China aumentava (em 30,4 p.p.).

As importações, conforme revela o Gráfico 4, apresentaram a mesma lógica. Pontua-se que, em 2009, a China superou os Estados Unidos e assumiu o posto de maior

parceiro comercial brasileiro, condição que perdura atualmente, ao passo que os outros parceiros, Estados Unidos e Argentina vão perdendo relevância como origem das principais importações do Brasil.

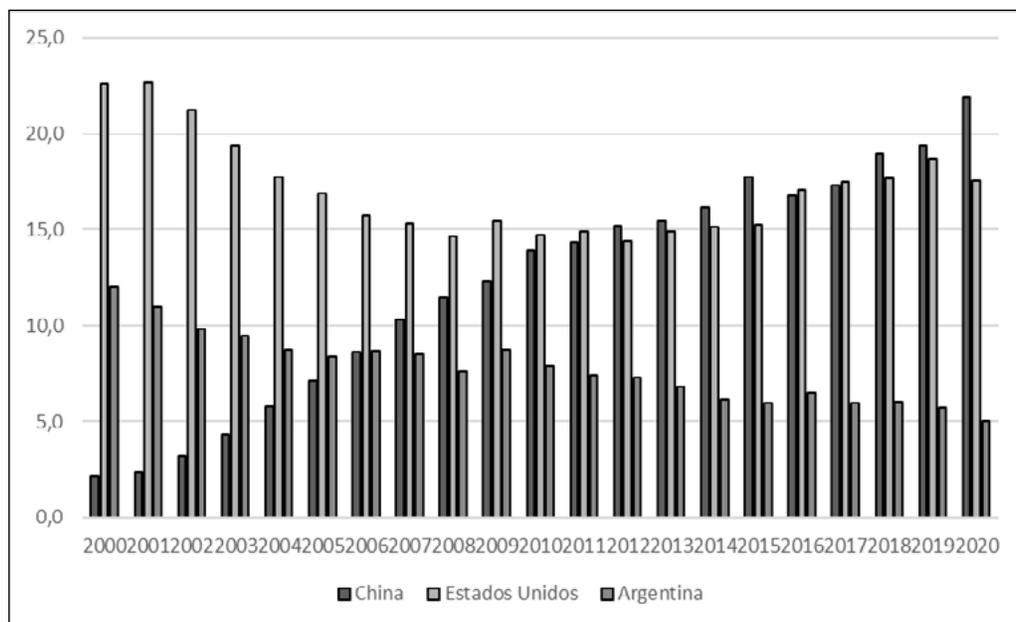
Gráfico 3: Principais Destinos das Exportações Brasileiras, 2000 a 2020 (% das exportações totais)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

Portanto, identifica-se importantes alterações nas relações com os principais parceiros comerciais brasileiros, em que os Estados Unidos e a Argentina, célebres compradores dos produtos manufaturados nacionais, perderam espaço na parceria com o Brasil, enquanto a China, grande demandante de recursos primários, progrediu na interação. Contribuiu para este resultado, dentre outros fatores, o aprimoramento das relações de política externa e comerciais desenvolvidas entre Brasil e China, especialmente pós-2003, ao passo que houve pouco avanço em acordos comerciais multilaterais e regionais com os outros parceiros relevantes.

Gráfico 4: Principais Origens das Importações Brasileiras, 2000 a 2020 (% das importações totais)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

Neste contexto, Becard (2011) afirma que, na medida em que a China ganhou destaque internacional graças ao seu forte desempenho econômico baseado na industrialização intensiva nos primeiros anos do século XXI, o país assumiu um papel mais pró-ativo na política mundial, buscando mercados, capital, tecnologia, energia e matérias-primas estrangeiros, o que acarretou na aproximação com os países da América Latina, em especial, o Brasil. Neste sentido, a política externa estabelecida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) enfatizou a integração regional como nova forma de inserção internacional e diversificação de parcerias com vistas à transformação do país em *global trader e player*. Com isso, buscou-se estabelecer acordos de cooperação entre os dois países, envolvendo relações de comércio, investimentos diretos e desenvolvimento conjunto de novas tecnologias.³ No que diz respeito ao comércio, verificou-se uma amplificação das complementaridades entre as cadeias produtivas dos dois países, em que o Brasil se tornou fornecedor de produtos primários à China (com destaque para soja e minério de ferro)

3 Segundo Becard (2011), o interesse da China em aprofundar relações com o Brasil ao longo dos anos 2000 foi baseado nas seguintes metas: i) explorar matérias-primas e recursos energéticos necessários para manter a expansão da economia chinesa; ii) aumentar o lucro dos negócios chineses por meio da venda de produtos com maior valor agregado e do fornecimento de empréstimos a brasileiros; iii) garantir a presença chinesa no mercado brasileiro e mercado sul-americano, considerado cada vez mais competitivo, restritivo e protegido por altas tarifas de importação; iv) trocar informações na área de ciência e tecnologia e adquirir tecnologias de ponta; v) utilizar a parceria como forma de diversificar os negócios chineses e aumentar o poder de barganha do país no cenário internacional, evitando dependência e assimetrias frente a outros parceiros.

e receptor de produtos manufaturados chineses (equipamentos eletrônicos, químicos e farmacêuticos).

Por outro lado, Lima (2019) ressalta que a estratégia brasileira de diversificação de mercados, envolvendo o comércio chinês e outros países fora do eixo europeu, se deu em paralelo à reorientação da política externa brasileira do governo Lula pautada pelos princípios de autonomia e universalismo, em vista da necessidade de reduzir o papel dos Estados Unidos nas relações comerciais com o Brasil e promover um amadurecimento e adensamento da agenda por meio da retomada da cooperação Sul-Sul. O autor destaca que a estratégia de manutenção do livre comércio entre os dois países, por meio de negociações bilaterais e multilaterais, ficou comprometida por situações que geraram confrontos e resistências em alguns pontos entre os governos Lula e Bush, como, por exemplo, a integração das Américas, a presença da Venezuela e da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) na América do Sul e o papel do Estado no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico.

Nestes termos, as relações comerciais brasileiras com os Estados Unidos perderam dinamismo ao longo dos anos 2000, apesar de algumas tentativas de reaproximação entre os dois países no início do governo Dilma Rousseff, ainda que a ideia de fortalecer os laços com os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e de outras regiões tenha sido mantida. Todavia, as tensões comerciais entre Brasil e Estados Unidos persistiram, e não existiram movimentações de abertura do mercado norte-americano ou correção de mecanismos protecionistas e de subsídios. Além disso, interações na OMC e o travamento da Rodada Doha exemplificam estas dimensões, assim como os diversos contenciosos entre as diplomacias, envolvendo disputas de alguns setores, como o de suco de laranja e o contencioso do algodão (LIMA, 2019).

Por fim, a perda de relevância do comércio com a Argentina no período analisado se relaciona às tensões comerciais entre os dois países verificadas no âmbito do acordo do MERCOSUL. Este acordo foi firmado com a intenção de criar um mercado comum (com a livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos), estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com países terceiros e adotar uma política comercial comum entre os parceiros. No entanto, Leite e Bezerra (2018) argumentam que o bloco não conseguiu avançar em direção a maior integração comercial em decorrência de instabilidades conjunturais no plano econômico nos países membros, da fragilidade institucional subjacente e do recuo de projetos de construção de um espaço econômico integrado, com liberalização comercial recíproca.

De acordo com Silva *et al.* (2010), a principal característica do comércio entre Brasil e Argentina são os fluxos do tipo intraindústria, em vista da complementaridade das cadeias produtivas, sobretudo no segmento automotivo. Para manter a boa relação com o parceiro, as empresas brasileiras sempre aceitaram a restrição quantitativa de exportação para vários setores para que a indústria argentina pudesse vender e realizar investimentos em tecnologia e produtividade das empresas. Contudo, a economia nas importações do Brasil não está sendo repassada para melhorar a indústria argentina, visto que o parceiro passou a importar produtos manufaturados (outrora de origem brasileira) da China, que, além de oferecer produtos mais baratos e com maior valor agregado, proporciona investimento e financiamento, especialmente em infraestrutura (LEITE; BEZERRA, 2018).

Assim, a perda de peso de Estados Unidos e Argentina no comércio internacional brasileiro concomitante ao avanço chinês reforça não apenas a redução dos fluxos de comércio com os dois primeiros, mas a deterioração da sofisticação tecnológica da pauta exportadora pela menor participação relativa dos produtos manufaturados, refletindo em um processo de mudança estrutural da inserção externa brasileira no comércio mundial.

Para confirmar que o aumento da quota de *commodities* na pauta exportadora está diretamente atrelada à participação da China no comércio internacional brasileiro, registra-se, nas Tabelas seguintes, os dez principais produtos exportados e importados pelo Brasil em anos selecionados, conforme a classificação do Sistema Harmonizado (SH 4 Dígitos) e a participação da China nas vendas e compras de tais produtos. Para a análise, foram escolhidos os anos de 2000 (Tabela 1) e 2019 (Tabela 2), com o intuito de assinalar a alteração do padrão comercial brasileiro em direção aos produtos primários (reprimarização) no período, e o ano de 2020 (Tabela 3) para investigar possíveis mudanças naquele padrão em razão da ocorrência do evento pandêmico.

No ano 2000, os produtos que o Brasil mais exportou foram, em primeiro, outros veículos aéreos, veículos espaciais e de lançamento; em segundo, minérios de ferro e seus concentrados; e, em terceiro, soja. É importante destacar que, naquele ano, o produto mais exportado consistiu em um bem derivado da indústria da transformação, com alta intensidade tecnológica, e representou cerca de 6% das vendas externas totais do país. A pauta exportadora se caracterizava pela maior diversificação: seis dos dez produtos mais vendidos eram semimanufaturados ou manufaturados, isto é, produtos que, em alguma medida, passaram por alguma transformação e/ou sofisticação. Para além, os dez principais produtos juntos equivaleram a 34,42% das exportações totais do país naquele ano.

Tabela 1: Participação dos Dez Principais Produtos Exportados e Importados pelo Brasil em 2000 (em %)

Produtos Exportados Descrição SH4	Vendas totais	Vendas para China
Outros veículos aéreos, veículos espaciais e de lançamento	6,27	1,07
Minérios de ferro e seus concentrados	5,54	8,90
Soja, mesmo triturada	3,98	15,42
Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis	3,20	0,11
Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	2,99	0,75
Café, mesmo torrado ou descafeinado	2,84	0,01
Pastas químicas de madeira	2,80	3,49
Calçados	2,43	0,00
Partes e acessórios dos veículos automóveis	2,19	0,67
Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose	2,18	0,00
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos exportados	34,42	

Produtos Importados Descrição SH4	Compras totais	Compras da China
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos	6,03	0,00
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	5,60	0,00
Circuitos integrados e microconjuntos electrónicos	3,01	1,30
Partes e acessórios dos veículos automóveis	2,79	0,05
Aparelhos eléctricos para telefonia ou telegrafia por fios	2,36	1,24
Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis	2,14	0,00
Energia eléctrica	1,90	0,00
Máquinas automáticas para processamento de dados	1,82	4,73
Partes destinadas aos aparelhos das posições 8525 a 8528	1,62	1,83
Medicamentos	1,61	0,14
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos importados	28,88	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

Em relação à participação da China nas principais exportações brasileiras no ano 2000, já se nota a relevância do país na aquisição de soja, sendo que a nação chinesa absorveu 15,42% das vendas brasileiras desse produto no mercado mundial, seguida pelas aquisições de minério de ferro (8,9%) e pastas químicas de madeira (3,49%). Os dois primeiros são produtos básicos, ou seja, bens que mantêm características similares ao estado em que foram encontrados na natureza, e o último é semimanufaturado. Para os outros itens da lista, a contribuição chinesa foi irrisória, o que é justificável, uma vez que o Brasil possuía parceiros comerciais mais importantes do que a China naquela época.

Na lista dos produtos mais importados pelo Brasil em 2000, todos eles, com exceção dos óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, eram semimanufaturados ou manufaturados. Contudo, é importante pontuar que os bens semimanufaturados da lista, como as partes e acessórios dos veículos automóveis, correspondem a insumos que o país utilizava na produção doméstica industrial, que, na época, era voltada especialmente para a fabricação de veículos automotores, setor de média-alta intensidade tecnológica. Portanto, a pauta importadora possuía alta incidência de produtos ou insumos relacionados à indústria de transformação, e se apresentava pouco concentrada, visto que os dez principais produtos importados corresponderam a cerca de 30% das compras brasileiras daquele ano.

Em relação à participação da China nos principais produtos brasileiros importados em 2000, apenas seis deles tinham origem chinesa, com destaque para máquinas automáticas para processamento de dados, com peso de 4,73%, permitindo-se induzir que a China não se apresentava como um fornecedor relevante para o Brasil. As interações entre os países ainda eram pouco expressivas e ambos estavam absorvidos em interesses ainda pouco convergentes. As relações sino-brasileiras se aprofundaram na medida em que as políticas de inserção internacional chinesa se voltaram para a América Latina e culminaram na intensificação do comércio entre as duas nações. Na Tabela 2, com os dados relativos a 2019, é possível perceber o alcance e o impacto que o afunilamento dessa relação comercial causou no padrão comercial brasileiro.

Em 2019, os três principais produtos vendidos pelo Brasil foram soja, óleos brutos de petróleo e minério de ferro, todos enquadrados como bens básicos, o que não era uma realidade antes, visto que o produto que o Brasil mais exportou no início do século XXI eram veículos aéreos, espaciais e de lançamento, em uma pauta relativamente mais diversificada e tecnologicamente sofisticada. Outro ponto importante é que óleos brutos de petróleo não se enquadravam nos dez produtos mais vendidos em 2000, mas passaram a responder por aproximadamente 11% das exportações em 2019. Enquanto isso, soja e minério de ferro, que já eram bastante comercializados em 2000, subiram de patamar. Ao analisar a lista completa, nota-se uma pauta exportadora pouco diversificada e altamente concentrada, já que os dez produtos mais vendidos se classificam como intensivos em recursos naturais, e representaram uma parcela de mercado de mais de 50%, com os três primeiros itens da lista respondendo por 33% das vendas totais. Tais evidências sinalizam que a pauta exportadora brasileira experienciou especialização regressiva no decorrer do século XXI, e tal fato pressupõe mudanças similares na produção nacional.

Tabela 2: Participação dos Dez Principais Produtos Exportados e Importados pelo Brasil em 2019 (em %)

Produtos Exportados Descrição SH4	Vendas totais	Vendas para China
Soja, mesmo triturada	11,79	78,43
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	10,94	63,97
Minérios de ferro e seus concentrados	10,26	59,64
Milho	3,30	0,15
Pastas químicas de madeira	3,23	42,28
Carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves	2,93	19,09
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos	2,65	0,37
Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	2,65	0,12
Carnes de animais da espécie bovina, congeladas	2,56	47,50
Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose	2,34	7,54
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos exportados	52,65	
Produtos Importados Descrição SH4	Compras totais	Compras da China
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos	6,98	0,01
Partes e acessórios dos veículos automóveis	3,69	10,91
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	2,50	0,00
Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia por fios	2,41	57,07
Turbo reactores, turbopropulsores e outras turbinas a gás	2,30	0,99
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	2,27	21,97
Medicamentos	2,00	0,30

Barcos-faróis, barcos-bombas, dragas, guindastes; docas flutuantes; plataformas de perfuração ou de exploração, flutuantes ou submersíveis	1,99	56,39
Insecticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, inibidores, desinfetantes e produtos semelhantes	1,95	16,64
Adubos (fertilizantes) minerais ou químicos, potássicos	1,86	0,03
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos importados	27,95	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

No que diz respeito às contribuições da China nas exportações brasileiras em 2019, nota-se mudanças ainda mais significativas e convergentes com a nova realidade comercial do país. A participação chinesa nos três principais produtos exportados pelo Brasil assinala a grande dependência que o país tem em relação a esse parceiro, visto que China adquiriu 78,43% de toda a soja vendida pelo Brasil; 64% dos óleos brutos de petróleo; e quase 60% do minério de ferro. Para além, outros produtos que a China já comprava do Brasil em 2000, como as pastas químicas de madeira, ocuparam ainda mais espaço na pauta de 2019. Curiosamente, produtos que a China não comprava do Brasil no início do século, não aparecem mais na pauta de exportação de 2019, como as peças eletrônicas. Em contrapartida, produtos primários que a China demonstra interesse, como os óleos brutos de petróleo e as carnes bovina e de aves, passaram a figurar dentre as principais exportações.

De outro lado, a pauta de importações em 2019 se manteve diversificada. A concentração permaneceu similar ao observado no ano 2000, com os dez produtos mais importados representando 28% da pauta. A incidência de itens semimanufaturados e manufaturados continuou presente, com novos produtos adquirindo maior importância econômica para o país. Dentre eles, destaca-se a importação de insumos agrícolas, como defensivos e fertilizantes, o que faz jus à maior parcela de mercado que o agronegócio brasileiro assumiu no decorrer do período. Destaca-se também que o produto mais importado pelo Brasil em 2019 consistiu nos óleos de petróleo, que é a versão refinada do óleo de petróleo bruto. Tais considerações reiteram a especialização regressiva que a economia brasileira sofreu no período analisado, em que o avanço dos setores primários passou a impactar também nas compras externas do país.

A presença da China na pauta de importações do Brasil aumentou significativamente, o que comprova a sua ascensão como potência econômica mundial e o aprofundamento da relação entre os países. O Brasil adquiriu da nação asiática, sobretudo, plataformas e outros equipamentos para extração de petróleo e aparelhos elétricos de telefonia (cuja participação chinesa superou mais de 50% das compras brasileiras desses produtos), além de circuitos eletrônicos, partes e acessórios de veículos, turbinas de gás e defensivos agrícolas. Destarte, é possível notar a relevância chinesa no fornecimento de insumos utilizados na indústria extrativa e de transformação brasileira, contribuindo para corroborar a hipótese de desindustrialização do país.

Para completar a análise, a Tabela 3 apresenta os dez produtos mais exportados e importados pelo Brasil no ano de 2020, refletindo o impacto da pandemia no processo de reprimarização comercial. Os dados revelam que, em relação à 2019, não houve mudanças robustas quanto ao caráter dos produtos que o Brasil mais exportou, corroborando a hipótese

de reprimarização da pauta, conforme evidenciado no intervalo entre 2000 e 2019. Todavia, nota-se um aumento da concentração da pauta no referido ano, cujo *market-share* dos dez principais produtos exportados atingiu 56,15%.

Tabela 3: Participação dos Dez Principais Produtos Exportados e Importados pelo Brasil em 2020 (em %)

Produtos Exportados Descrição SH4	Vendas totais	Vendas para China
Soja, mesmo triturada	13,66	73,18
Minérios de ferro e seus concentrados	12,33	71,82
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	9,38	57,85
Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose	4,18	14,76
Carnes de animais da espécie bovina, congeladas	3,19	60,45
Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	2,82	0,12
Milho	2,80	0,06
Pastas químicas de madeira	2,72	46,59
Carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves	2,66	22,85
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos	2,42	0,43
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos exportados	56,15	
Produtos Importados Descrição SH4	Compras totais	Compras da China
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos	4,65	0,01
Partes e acessórios dos veículos automóveis	3,19	11,92
Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia por fios	2,82	62,64
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	2,54	23,31
Barcos-faróis, barcos-bombas, dragas, guindastes; docas flutuantes; plataformas de perfuração ou de exploração, flutuantes ou submersíveis	2,41	49,31
Insecticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, inibidores, desinfetantes e produtos semelhantes	2,33	16,42
Sangue humano; sangue animal para usos terapêuticos; anti-soros; vacinas, toxinas, culturas de microrganismos	2,11	9,38
Turborreactores, turbopropulsores e outras turbinas a gás	2,09	1,91
Medicamentos	2,07	0,29
Adubos (fertilizantes) minerais ou químicos, potássicos	1,65	0,12
<i>Market-share</i> dos dez principais produtos importados	25,87	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Economia-SECEX (2021).

O destaque é a participação da China nos dados de 2020. Primeiramente, nota-se que os três produtos mais exportados pelo Brasil continuam sendo os produtos que a China mais compra do país: soja, minério de ferro e óleos brutos de petróleo. As exportações de soja aumentaram significativamente no período de doze meses, e permaneceram majoritariamente

destinadas à China (73,18% do total exportado). Uma mudança interessante é a realocação dos itens de acordo com a relevância que eles possuem para a economia chinesa. Isso pode ser visto no incremento das vendas de carnes (aves e bovina), um exemplo nítido da intensificação da reprimarização da pauta exportadora brasileira. Nesse sentido, o fato da China, principal parceiro comercial do Brasil, absorver parte significativa das exportações de bens primários e, em boa medida, contribuir para a especialização regressiva da economia, remete à condição de codependência que o Brasil assume nessa relação, especialmente por não só manter, mas aumentar as exportações em um ano de recessão mundial a partir da venda de bens de baixo valor agregado.

Também não houve mudanças representativas quanto aos produtos importados, nem no grau de concentração da pauta, em relação à 2019. Os dez principais produtos se enquadraram, agora exclusivamente, em semimanufaturados ou manufaturados. O *market-share* dos produtos se manteve em torno dos 25%, o que remete à diversificação. No entanto, a China ganha participação nos principais produtos importados pelo Brasil, acentuando-se como um importante fornecedor, principalmente, de produtos de telefonia, maquinário e plataformas e outros equipamentos para extração do petróleo. Como consequência direta da pandemia, cresce a demanda brasileira por medicamentos e produtos de uso médico e hospitalar. Nesse sentido, a China conseguiu assessorar não só o Brasil, mas o mundo todo, com o abastecimento de medicamentos, vacinas e insumos para a fabricação de imunizantes, como aparece nos números da Tabela 3.

Cabe ressaltar que a China mantém sua relevância nos resultados comerciais brasileiros em 2021. Dados do Ministério da Economia (2021), de janeiro a outubro de 2021, indicam que a China absorveu 32,8% nas exportações do Brasil. Dos três principais produtos exportados, o parceiro chinês adquiriu 64,48% do minério de ferro; 69,44% da soja e 46,64% do petróleo bruto. Também manteve a posição de principal fornecedor de bens ao Brasil, sendo responsável pela oferta de 21,7% das importações brasileiras, sobretudo, de manufaturados.

Em suma, no contexto das relações sino-brasileiras, a pandemia, até então, colaborou para intensificar a reprimarização econômica do Brasil, na medida que o país não só manteve, mas elevou a participação de *commodities* nas exportações. Os dez produtos mais vendidos externamente são baseados em recursos naturais e correspondem a mais da metade das exportações totais, um indício da especialização regressiva e da mudança de paradigma em relação ao início do século. Nesse processo, a ascensão da China como potência econômica mundial contribuiu diretamente para os atuais resultados comerciais brasileiros, visto que detém participação dominante nas aquisições de produtos primários brasileiros e no fornecimento de produtos industrializados ao Brasil. Ao manter um padrão baseado na produção e exportação de *commodities* e sustentar a importação de bens industrializados, o Brasil se encontra à mercê, fundamentalmente, da demanda chinesa para atingir *superávits* na balança comercial.

4. POLÍTICA EXTERNA ENTRE BRASIL E CHINA NOS ANOS 2000

O Brasil passou por uma série de transformações no que tange à condução da política externa ao longo dos anos 2000. Grandes fenômenos, tais como a liberalização da economia

mundial e a diluição das fronteiras econômicas atrelada às práticas de integração regional no início do século, a ascensão da China como potência econômica e o efeito disso na dinâmica da ordem mundial vigente, e o advento da pandemia possibilitaram ao país uma significativa margem de manobra de atuação no exterior.

Nesse contexto, assinala-se que as relações brasileiras com a China nem sempre foram lineares. Pelo contrário, a nação asiática se mostrou como um ponto de convergência e divergência entre os governos brasileiros do período. Assim, para completar a análise econômica, é necessário aventar como as relações políticas sino-brasileiras se desenrolaram ao passo do notável aprofundamento das relações comerciais entre essas nações e da condição de codependência evidenciada pelo Brasil em relação à China. Cabe responder o questionamento de como a reprimarização da pauta comercial brasileira, intensificada pela ocorrência da pandemia, vem afetando as relações políticas entre os dois países.

O restabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras ocorreu em 1974, ano em que o Brasil, ainda sob o governo militar, se encontrava em gradual processo de abertura política caracterizado pelo “pragmatismo ecumênico” de Geisel. Desde essa época, Brasil e China, apesar de possuírem sistemas políticos diferentes, demonstraram similaridades em princípios de política externa e aderência comum aos pressupostos de cooperação multilateral Sul-Sul em resposta ao protecionismo dos países desenvolvidos. Nesse estágio, as relações ainda se apresentavam modestas e restritas ao campo político-diplomático, e só foram assumir maior relevância com o crescimento da relação comercial entre as nações no fim do século XX (OLIVEIRA, 2004).

Oliveira (2004) e Ramanzini Jr. e Ribeiro (2013) apontam elementos para o entendimento das reais motivações da relação sino-brasileira, o que é importante para avaliar o nível de reciprocidade e o interesse comum dos dois países com a cooperação. Oliveira (2004) argumenta que a parceria estratégica adotada pelas nações foi, *a priori*, moldada pela cooperação técnica e científico-tecnológica, e marcada pela aproximação das agendas internacionais dos países nos fóruns multilaterais. Ou seja, muito mais que um parceiro comercial, na virada do século XXI a China era vista como um importante parceiro político para o Brasil, sendo essa vontade política um fator crucial para a aproximação dos dois países.

Ramanzini Jr. e Ribeiro (2013) pontuam que, sob a ótica brasileira, houve grande expectativa por parte do governo e de diversos grupos nacionais em relação à emergência chinesa e como ela poderia contribuir para o desenvolvimento e projeção internacional do Brasil. Em contrapartida, na perspectiva chinesa, o Brasil se enquadrava nos esforços de abertura política e internacionalização da China, além de ser visto como uma oportunidade de conquista de mercado, especialmente no suprimento de recursos naturais e energéticos. As diferentes expectativas de uma relação ainda embrionária já mostravam que a China é mais importante para o Brasil do que o inverso. Esse alicerce não iria determinar unilateralmente essa relação ao longo dos anos, mas, sem dúvidas, foi um fator estrutural importante e deve ser incluído no debate.

Ao consolidar os principais posicionamentos externos dos governos brasileiros do século XXI, é possível notar que não há um padrão de relacionamento com a China, já que o país nem sequer era um parceiro precípua até assumir relevância no comércio internacional

brasileiro. Ramanzini Jr. e Ribeiro (2013) ressaltam que um marco importante dessa virada foi o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse sentido, as relações com a nação oriental se intensificaram com a demanda chinesa por suprimentos e energia alcançando níveis geopolíticos, o que estimulou, posteriormente, a assinatura de novos acordos comerciais, de investimentos e de cooperação em geral (não só com o Brasil, mas também com grande parte dos países latino-americanos).

No início dos anos 2000, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em resposta às sucessivas crises advindas das políticas neoliberais no fim do século XX, já salientava uma reorientação de política externa em direção à aproximação de países emergentes por meio dos organismos multilaterais. Contudo, foi no governo do presidente Lula que houve espaço realmente para a implementação de uma agenda efetivamente diversificada e reformista, com foco na cooperação Sul-Sul. O presidente Lula e seu Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim visavam uma inserção internacional brasileira ativa e propositiva, o que incluía alianças com outros países em desenvolvimento em prol da desconcentração do poder e da redução das assimetrias em organismos multilaterais (MOREIRA JR., 2020). Nas palavras de Amorim (2010):

A cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática originária do desejo autêntico de exercer solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação brasileira nos assuntos internacionais. A cooperação entre iguais em termos de comércio, investimento, ciência, tecnologia e outras áreas reforça nossa estatura e força nas negociações comerciais, financeiras e climáticas. Por último, mas não menos importante, construir coalizões com países em desenvolvimento é também uma maneira de engajar uma reforma na governança global a fim de se alcançar instituições internacionais mais justas e democráticas (AMORIM, 2010, p. 231, tradução própria).

O relacionamento com a China foi, então, revigorado, assumindo legítima importância na agenda internacional brasileira. E as expectativas eram altas: para além do crescente comércio e do recebimento de investimentos diretos estrangeiros, o Brasil esperava contar com a influência chinesa para se projetar internacionalmente, ao passo que concedia à China vantagens econômicas. Em 2004, o Brasil reconheceu a China como economia de mercado e, *a posteriori*, instituíram-se importantes iniciativas nacionais e subnacionais mediadoras no país, como a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) e, em 2008, a Agenda China, que contribuíram com propostas de atuação externa brasileira. Os esforços para a concepção do BRICS – agrupamento econômico composto por África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia – também foram um marco importante do governo, sendo um reflexo da vontade dos países continentais de alcançar o *status* de potências emergentes no sistema internacional (BARBOSA; MENDES, 2008, BERRINGER; BELASQUES, 2020).

Berringer e Belasques (2020) enfatizam que a agenda internacional para a China não era um projeto unicamente governamental. Ao contrário, é imprescindível ressaltar o interesse de grupos subnacionais, principalmente empresas beneficiadas com o mercado agroexportador e com os investimentos chineses, com o estabelecimento da parceria entre os países. Tanto o governo Lula como o governo Dilma estavam sujeitos ao interesse da burguesia interna, que visava expandir os negócios através da aproximação com os países

emergentes. O governo Dilma, embora marcado por conturbações internacionais e crise política interna, o que limitou a atuação na agenda internacional do país, seguiu o plano de dar continuidade à construção do BRICS e à aproximação com o Estado chinês. Conforme as autoras:

Desse modo, a partir do governo Lula, o Estado chinês passou a possuir caráter estratégico para o Estado brasileiro, tanto do ponto de vista político (podendo ser um importante aliado em fóruns internacionais), quanto sob perspectiva econômica (uma vez que a China poderia ser um grande mercado para exportação e fonte de investimentos) (BERRINGER; BELASQUES, 2020, p.162).

Com a mudança do padrão de comércio entre os países ao longo dos anos 2000, evidenciada pela reprimarização da pauta exportadora brasileira e pela importância da China na parceria comercial, enquanto alguns setores domésticos temiam os frutos negativos que a relação sino-brasileira poderia trazer para a economia nacional, muitos deles se beneficiavam dos investimentos e das oportunidades do mercado chinês. Até aqui, tem-se uma relação bilateral que é significativamente suscetível às percepções dos atores domésticos. Além disso, constata-se uma relação pouco linear, especialmente a partir do momento em que a apreensão do novo padrão comercial causou conflitos internos que incentivaram uma revisão, ainda que modesta, da política externa do governo Lula no sentido de isolar questões comerciais das políticas, tal como ocorreu, a partir de 2005, com o distanciamento do Brasil em relação à China em alguns entendimentos bilaterais e posicionamentos em fóruns multilaterais, além do episódio em que a China se posicionou contra a reforma do Conselho de Segurança da ONU, iniciativa tão almejada pelo Brasil (BARBOSA; MENDES, 2008). Afinal, a agenda não era tão coincidente para os países como se esperava ser, o que é justificado pelas diferentes trajetórias produtivas que as nações apresentavam (BARBOSA; MENDES, 2008, BERRINGER; BELASQUES, 2020).

A China, em detrimento de seu projeto político-econômico de ascensão como potência global, se mostrava arduamente pragmática em sua política externa. A nação oriental visava construir uma sólida e grande cadeia produtiva de geração de valor agregado internamente, e, por isso, priorizou desenvolver uma rede de comércio inter-industrial não só com o Brasil, mas com a América Latina e os demais países do sul global. Nesse sentido, as relações com o Brasil contribuem para o desenvolvimento chinês, mas não são essenciais para que ele aconteça, pois as conexões da China são, acima de tudo, globais (BARBOSA; MENDES, 2008, RAMANZINI JR.; RIBEIRO, 2013).

Segundo Moreira Jr. (2020), a reviravolta do quadro internacional e a instabilidade política no Brasil a partir de 2013, que culminaram com o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff em 2016, trouxeram um desgaste da imagem internacional do Brasil. A partir do governo Temer, nota-se uma guinada nas direções de atuação internacional do país para uma política externa menos diversificada e de forte viés ideológico, que minimiza a importância da cooperação Sul-Sul, incluindo a China, e se volta para um alinhamento com os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos.

Com a ascensão do governo do presidente de direita-nacionalista Jair Bolsonaro, esse cenário se aprofundou. O Brasil se colocou como aliado dos Estados Unidos (MOREIRA

JR., 2020), maior concorrente chinês na disputa de poder pela ordem mundial, por motivações políticas e ideológicas contrastantes com a realidade nacional. Afinal, dados de investimento externo e do comércio internacional mostram que a China é, de longe, mais importante para a economia brasileira do que os Estados Unidos.

Essa ambiguidade alcançou outro patamar com o advento da pandemia do Covid-19 e da recessão que assolou o mundo em decorrência das medidas de contenção do vírus. Sousa *et al.* (2020) demonstram que as relações Brasil-China passaram por tensões diplomáticas devido à retórica anti-China que foi usada recorrentemente para mobilizar uma base social de apoio ao presidente Bolsonaro. Indo além, boa parte dos argumentos radicais e negacionistas do ex-presidente norte-americano Donald Trump foram reafirmados nos discursos pessoais e institucionais de Bolsonaro. Acusações em relação à origem do vírus e ao regime político chinês, dentre outras questões, como o leilão nacional do 5G e as vacinas, foram direcionadas à nação oriental pela face pró-Trump do governo, composta pelo filho do presidente, o deputado Eduardo Bolsonaro; o ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo; o assessor de assuntos internacionais da presidência da República, Filipe Martins; e outros atores do alto escalão. Em cada ocasião, a China respondeu ativamente aos ataques ideológicos sem fundamentação.

No cenário apresentado, é factível deduzir um rompimento da abordagem pragmática brasileira nas relações internacionais. Contudo, a política externa do governo Bolsonaro também é resultado da percepção de atores subnacionais. Conforme Sousa *et al.* (2020), dentre esses atores, destacam-se entidades importantes como o Consórcio Nordeste, o Conselho Empresarial Brasil-China, o Consórcio da Amazônia Legal, o Instituto Butantan e o governo do Estado de São Paulo, que comumente responderam diretamente à China e contaram com o apoio da nação durante a crise sanitária. Não só na sociedade civil, mas também dentro do governo, há grupos favoráveis à relação bilateral Brasil-China. Dentre esses agentes, destacam-se representantes da Vice-Presidência da República; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Ministério da Economia. Em vista disso, a cada momento de tensão, esses agentes foram responsáveis por pacificar as relações com a potência chinesa e remediar as contradições das tomadas de decisões do governo. Ao passo em que se via uma retórica anti-China para quesitos relacionados à pandemia, o comportamento do Brasil foi conciliatório com o chinês em questões de quando estar ao lado da China reforçava as agendas nacionais do governo.

Portanto, apesar do aumento de incertezas no contexto pandêmico, a dinâmica econômica, sobretudo na esfera comercial, dos países não foi afetada pelos problemas políticos até então. Não houve hesitação do Brasil em tomar partido da China em ocasiões que se alinhavam aos interesses do governo. A cooperação por meio dos BRICS continuou a ocorrer, em especial à possibilidade e flexibilidade de financiamentos disponibilizados por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e a institucionalidade em torno do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) (SOUSA *et al.*, 2020). O Brasil tem R\$ 17 bilhões de recursos aprovados no NBD, com expectativa de receber mais R\$ 6 bilhões até o final de 2022 (MOREIRA, 2021). Tal fato reitera a importância do Banco no impulsionamento econômico do país em um cenário pós-pandêmico de recuperação. Em adição, as trocas comerciais bilaterais continuaram a se intensificar até alcançarem um nível nunca

experimentado, afunilando a reprimarização da pauta exportadora brasileira e reiterando a dinâmica comercial assimétrica dos países. Claramente, o pragmatismo chinês aliado ao interesse dos agentes nacionais e subnacionais brasileiros na manutenção das relações econômicas sino-brasileiras incentivaram a estabilidade das relações políticas entre as nações no presente momento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu as interações comerciais e políticas do Brasil com a China – potência econômica mundial, demandante de *commodities* e fornecedora de bens industrializados, e principal parceiro comercial brasileiro –, a fim de averiguar a ocorrência da reprimarização comercial ao longo do século XXI e a intensificação deste sintoma econômico no ano de pandemia (2020). Para além, buscou-se analisar o impacto que o comércio entre as nações gera na condução da política externa do Brasil para com a nação oriental, considerando o cenário externo de recessão mundial e o cenário interno de atritos e divergências políticas em que o país se encontra.

A tese da reprimarização da economia brasileira é suportada pela modificação da pauta exportadora no período entre 2000 e 2020, em que se identifica a alta presença de produtos de caráter primário, com destaque para soja, minério de ferro e óleos brutos de petróleo, que, a propósito, foram os produtos mais comprados pela China. No contexto das relações sino-brasileiras, a intensificação do processo de reprimarização é vista pelo aumento da exportação de *commodities* destinadas à China, e, conseqüentemente, pelo aprofundamento da participação desse país no comércio brasileiro, sustentando o alcance de elevado *superávit* comercial em um ano de recessão econômica mundial generalizada. Com base nessa constatação, o Brasil se configura em condição de dependência, pois dispõe significativa parte da produção nacional à mercê de um único parceiro que, por sinal, possui conexões globais diversificadas. Em adição, como é evidenciado pela especialização regressiva da produção e pelo aumento das importações de bens manufaturados da China, o Brasil pode se deparar facilmente absorvido em um cenário de desindustrialização, devido à perda de competitividade da indústria de transformação no mercado interno e em relação a outros mercados, o que reitera sua posição de nação subdesenvolvida.

Como foi visto, as relações sino-brasileiras vieram a se aprofundar especialmente com a aproximação comercial dos países, que foi impulsionada pelo plano de inserção internacional da China executado no decorrer do século XXI. Para além da ampliação de mercados e da cooperação Sul-Sul, Brasil e China possuíam motivações políticas convergentes para uma parceria estável e estratégica. Contudo, as trajetórias estruturais e produtivas dos dois países são distintas. Na diversificação de parcerias, o Brasil enxergou na ascensão chinesa um impulso para a projeção internacional da nação, porém acabou por se deparar com uma relação assimétrica que contribuiu para a especialização agroexportadora do país. Por mais que os recorrentes *superávits* comerciais sejam interessantes para o Brasil, eles não garantem sólido crescimento a longo prazo, pois são suscetíveis a fatores conjunturais, tais como a reversão da trajetória altista dos preços das *commodities* e/ou a desaceleração do ritmo de crescimento da economia chinesa. Enquanto isso, ao passo em que articula relações

diversificadas com o restante do mundo e amplia seu parque industrial, a China aumenta sua competitividade e se consolida como fornecedor mundial de produtos manufaturados.

Desde 2018, o Brasil se encontra sob o governo de Jair Bolsonaro, representante da direita-nacionalista que recorrentemente se envolve em conturbações políticas e diplomáticas na esfera nacional e internacional. Durante a pandemia, o governante realizou, publicamente e em diversas ocasiões, ataques contra a nação chinesa, o que desencadeou tensões diplomáticas entre os dois países. Contudo, percebe-se que a relação entre as duas nações não foi afetada até o momento; pelo contrário, a interação econômica se aprofundou. A política externa brasileira e o caráter multifacetado das relações Brasil-China são fortemente influenciados pelos interesses de atores subnacionais, o que levou à mediação dos posicionamentos conservadores e anti-globalistas direcionados à China pelo presidente e outras figuras políticas importantes. Essa mediação foi iniciativa de atores nacionais e subnacionais, incluindo apoiadores e agentes dos setores que usufruem das exportações e dos investimentos externos chineses, que conseguiram sustentar uma atuação pragmática coerente com a real condição do país.

A reprimarização da economia brasileira reforça a condição de codependência em relação ao seu principal parceiro, o que torna as relações comerciais sino-brasileiras extremamente importantes e estratégicas para o Brasil. Deslizes em relação à política externa brasileira não cabem na ocasião – tanto as forças sociais por detrás do interesse nacional brasileiro na relação comercial, como a própria China, sempre pragmática, presam e reiteram por relações estáveis entre as duas nações.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, p. 214-240, 2010.

APEX-BRASIL. As Exportações Brasileiras e os Ciclos de *Commodities*: tendências recentes e perspectivas. **Conjuntura e Estratégia**. Julho. 2011.

BARBOSA, A. F.; MENDES, R. C. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. **Nueva Sociedad**, [s. l.], out. 2008.

BECARD, D. S. R. O que esperar das relações Brasil-China? **Rev. Sociol. Polít.**, v. 19, n. suplementar, p. 31-44, nov., 2011.

BERRINGER, T.; BELASQUES, B. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 3, 2020.

BLACK, C. Eventos relacionados ao superciclo de preços das *commodities* no século XXI. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 2, p. 67-78, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Existe Doença Holandesa no Brasil?** IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Março, 2008.

CASTILHO, M. R.; COSTA, K. G. V.; TORRACCA, J. F. A Importância do Mercado Latino-Americano e da Competição Chinesa para o Desempenho Recente das Exportações Brasileiras de Produtos Manufaturados. **Análise Econômica**, v. 37, n. 72, p. 7-38, nov. 2019.

CASTILHO, M. R.; NASSIF, A. **Trade Patterns in a Globalised World: Brazil's Recent Trajectory Towards Regressive Specialisation**. Texto para Discussão 126, BNDES, 2018.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Relações Econômicas entre Brasil e China: Análise dos Fluxos de Comércio e Investimento Direto Estrangeiro. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, p. 83-98, 2016.

ICOMEX. FGV – Instituto Brasileiro de Economia Aplicada. **Icomex de janeiro referente a balança comercial de dezembro**. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/icomex-balanca-comercial-2020-e-perspectivas>. Acesso em: 20 ago. 2021.

JAYME JR., F. G.; RESENDE, M. F. C. Crescimento econômico e restrição externa: teoria e a experiência brasileira. In: MICHEL, R.; CARVALHO, L. (Orgs.) **Crescimento econômico: setor externo e inflação**. Rio de Janeiro: IPEA. 2009.

LEITE, A. C. C; BEZERRA, V. A. O MERCOSUL como meio para a inserção internacional do Brasil a partir da relação bilateral com a Argentina (2011–2014). **Contextualizaciones Latinoamericanas**, ano 10, n. 18, enero-junio, 2018.

LIMA, U. M. **As Relações Comerciais entre Brasil e Estados Unidos no Período 2000-2014**. Texto para Discussão 2491, IPEA, Brasília, julho, 2019.

LOPES, V. T. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 3, 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria do Comércio Exterior-SECEX. **Estatísticas do Comércio Exterior**. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externor/pt-br/assuntos/comercio-externor>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MORAES, I. A.; AGUIAR, M. H. P.; TAUIL, C. E. Relações Brasil-China: Uma parceria para desenvolvimento ou uma relação de codependência? **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, v. 2, n. 40, p. 402-432, 2018.

MOREIRA, A. Brasil tem R\$ 17 bilhões a receber do Banco do Brics. **Valor Econômico**, 10 set. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/10/brasil-tem-r-17-bilhoes-a-receber-do-banco-do-brics.ghtml>. Acesso em: 3 out. 2021.

MOREIRA JR., H. Política Externa Brasileira no Início do Século XXI: Diversificação, Realinhamento e Dependência. **ENTRE-LUGAR**, [S.l.], v. 11, n. 21, p. 240-260, jun. 2020.

MORTATTI, C. M.; MIRANDA, S. H. G.; BACCHI, M. R. P. Determinantes do Comércio Brasil-China de *Commodities* e Produtos Industriais: Uma Aplicação VECM. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 311-335, 2011.

OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07-30, 2004.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A.. Desindustrialização: Conceituação, Causas, Efeitos e o Caso Brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, no. 2, Abr-Jun, 2010.

PELLA, A. F. C. Relações Comerciais entre Brasil e China a partir dos Anos 2000: Uma Análise do Conteúdo Tecnológico. **Revista de Estudos Sociais**, v. 21, n. 42, p. 138-160, 2019.

PEREIRA, L. V. **O efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do *constant market share***. Texto para Discussão 2002, IPEA, Brasília, Agosto, 2014.

RAMANZINI JR., H.; FELIU RIBEIRO, P. As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 165–187, 2013.

SOUSA, A. T. L. M.; FONSECA, B. C. D.; CARNEIRO, G. S.; ABRÃO, R. A. F.; SANTOS, V. H. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: AZZI, D. A.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUSA, A. T. L. M. (Orgs.) **A Política Externa de Bolsonaro na Pandemia**. OBSERVATÓRIO de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil. São Bernardo do Campo, p. 31-45, 2020.

TRECE, J. C. C. Pandemia de Covid-19 no Brasil: Primeiros Impactos sobre Agregados Macroeconômicos e Comércio Exterior. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, Maio-Ago., 2020.