

A geopolítica na agenda do comércio exterior do Brasil

As relações de comércio entre países nunca foram guiadas exclusivamente por relações de mercados. O setor agrícola, por exemplo, foi excluído até 1986 das negociações multilaterais para que os Estados Unidos e países europeus atendessem às demandas dos seus grupos domésticos. Sanções comerciais foram e são utilizadas como forma de atingir objetivos não comerciais. No entanto, até meados dos anos de 2010, esses exemplos eram interpretados como exceções, e a globalização era assinalada como exemplo da integração dos mercados, em especial após a dissolução da União Soviética. As dificuldades de negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), a ascensão da China na economia mundial e as tensões com os Estados Unidos, a Covid-19 – que mostrou muitas vezes como os interesses nacionais prevaleceram sobre cooperação no comércio – e a guerra na Ucrânia trouxeram definitivamente o tema da transformação no campo geopolítico para o comércio mundial.

Diferentemente do período da Guerra Fria, porém, as duas principais potências mundiais hoje convivem no mesmo espaço econômico. Nesse cenário, a agenda de comércio exterior do Brasil tem que buscar, a partir da definição dos interesses nacionais, a melhor estratégia para o país. Os investidores passam a analisar não apenas os custos e benefícios econômicos, mas também os riscos geopolíticos acrescidos dos temas da agenda internacional ambiental. Diante de tal contexto, e como recomendado neste artigo, a melhor estratégia é a posição de neutralidade no jogo das grandes potências, a formação de alianças com parceiros que defendam um mundo multipolar guiado por princípios multilaterais, e a busca por reforçar os laços com os parceiros da região latina. Sob a atual conjuntura, a política de comércio exterior precisa caminhar alinhada com a política externa, tendo sempre como referencial o contexto geopolítico em transformação.

Da dominância do mercado para a geopolítica

Entre 1990 e o início dos anos de 2010, o crescimento do volume do comércio mundial superou o do produto mundial (gráfico 1). Depois as duas taxas tenderam a apresentar resultados similares. Teria contribuído



Lia Valls

Pesquisadora associada do FGV IBRE, professora da Uerj/FCE



para o maior dinamismo do comércio mundial nos anos de 1990-2010, o crescimento das cadeias globais de valor (CGV) identificadas como um arranjo bem-sucedido da globalização. A fragmentação da produção e dos serviços permitia redução de custos via alocação eficiente dos recursos em nível global.

As CGVs não eram extensivas a todos os setores de produção e parte do seu crescimento esteve associado à intensificação dos laços de interdependência produtiva entre a China e os Estados Unidos. Para a expansão das CGVs era necessária a redução das barreiras transfronteiriças de bens e serviços e convergência de regulações domésticas. Era reduzida a margem de autonomia das políticas domés-

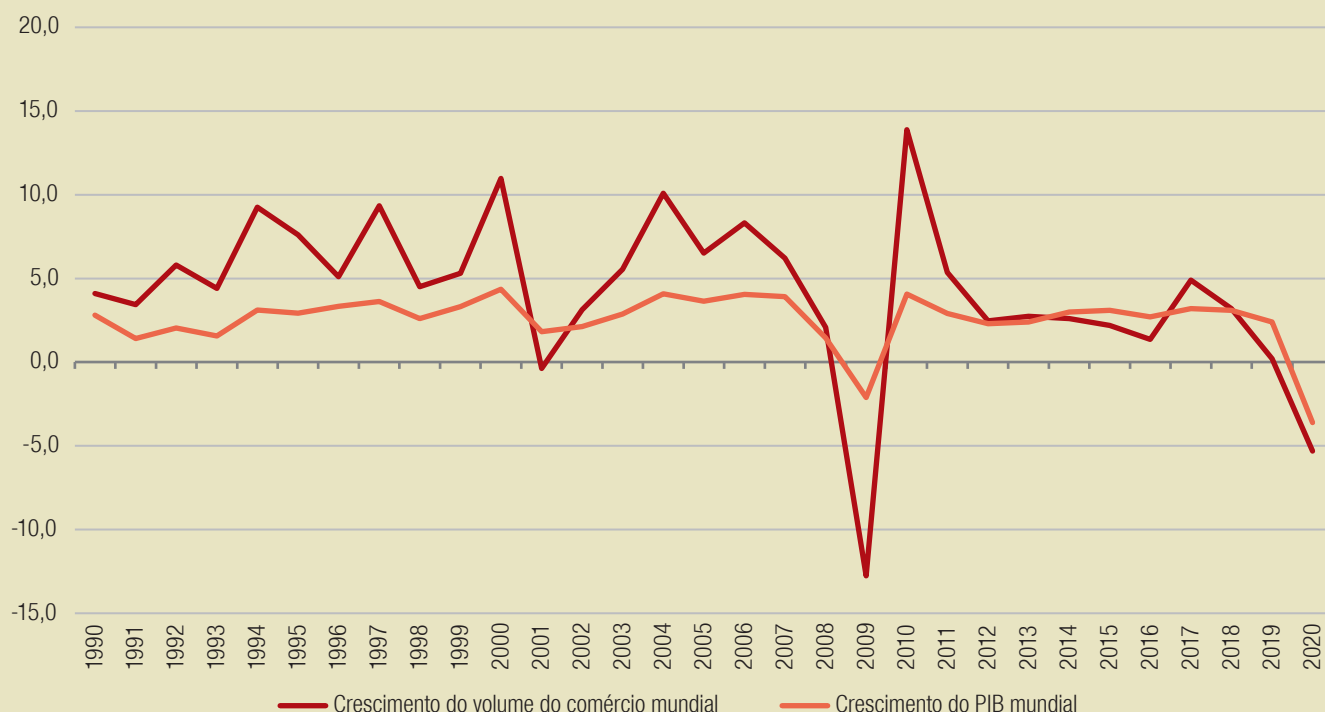
ticas e prevalecia o tema da redução dos custos de transações, a partir de uma perspectiva de eficiência do mercado global.

Os possíveis benefícios de participação nas CGVs podiam ajudar economias pequenas, mas não resolviam as questões para uma trajetória de desenvolvimento que permitissem países com economias maiores saírem da armadilha da renda média. Essa era a questão principal da China, que passou a priorizar a partir de 2010 em seus Planos Quinquenais investimentos em tecnologia e a internacionalização das suas empresas, além de eleger o crescimento do mercado interno como propulsor do crescimento econômico. A China não queria se manter na posição de chão de fábrica nas CGVs.

A resposta do presidente Obama foi a proposta do Acordo de Associação Transpacífico (TPP, Trans-Pacific Partnership) que seria uma forma de assegurar a liderança dos Estados Unidos na integração produtiva e na definição dos padrões tecnológicos das principais economias da região.¹ O presidente Trump assim que tomou posse, em 2017, optou por retirar os EUA do TPP, mas os outros países restantes ratificaram o acordo, que passou a ser denominado de Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Em lugar da estratégia de contenção da expansão chinesa na Ásia, Trump optou por iniciar uma guerra comercial com a China pela elevação de tarifas de importações, monitoramento rigoroso

Gráfico 1: Crescimento anual do volume de comércio e do produto mundial

1990/2020



Fonte: www.wto.org.

Num cenário de acirramento nas tensões entre Estados Unidos e China, Japão e Coreia do Sul podem optar por se afastar da China

dos investimentos chineses no país e proibições relativas ao uso de tecnologias chinesas em áreas consideradas estratégicas, como telecomunicações, do uso do 5G. Em janeiro de 2020 entrou em vigor um acordo onde a China se comprometia a adicionar US\$ 200 bilhões em importações oriundas dos Estados Unidos até 2021, mas, com a pandemia, o acordo ficou nos bastidores.² Observa-se que entre 1º de janeiro de 2018 e 1º de junho de 2022, as tarifas de importações dos Estados Unidos incidentes sobre produtos chineses passaram de 3,1% para 19,3% e as tarifas chinesas de importações sobre produtos oriundos dos Estados Unidos de 8% para 21,2%.³

O presidente Biden não revogou nenhuma das medidas relativas ao comércio com a China. Ademais, elegeu como prioridade reduzir a interdependência entre os Estados Unidos e a China nas cadeias de produção e intensificou o discurso sobre a divisão

do mundo entre democracia e regimes autoritários. A postura “anti-China” foi consolidada como um tema bipartidário. A pandemia e a guerra na Ucrânia contribuíram ainda mais para elevar o grau de tensão entre as duas potências. Ambas defendem o sistema multilateral como garantidor da ordem mundial. Só que os Estados Unidos querem manter regras inspiradas na ordem liberal ocidental negociadas pós II Grande Guerra e a China demanda o reconhecimento de suas políticas de desenvolvimento tecnológico, industrial e financeira interpretadas por Washington e pelos líderes europeus como danosas ao comércio mundial. Estados Unidos e União Europeia criaram, em 2021, um Conselho sobre Tecnologia e Comércio para juntarem esforços, entre outras questões, para monitorar a China.

Em 2020, foi assinada a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership). O acordo foi proposto originalmente pelos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), mas teve a adesão da China que o identificava como uma forma de atenuar as possíveis perdas com o acordo TPP.⁴ O acordo inclui temas de compras governamentais, investimentos, direitos de propriedade intelectual, comércio de serviços, investimentos, políticas de competição, trânsito de pessoas, barreiras técnicas e fitossanitárias. Livre-comércio entre China e Japão irá abranger 86% das linhas tarifárias. A abrangência da agenda levou a que o acordo pudesse ser interpretado como a proposta chinesa de regras multilaterais. Não entraram

no acordo, porém, temas de meio ambiente e cláusulas de trabalho e as regras são muitas vezes bem gerais.

O acordo é um instrumento de facilitação na integração das cadeias produtivas na Ásia, ao permitir regras de origem cumulativas.⁵ Em adição, dada a diversidade das estruturas produtivas dos países membros é esperada a exploração de complementaridades envolvendo os setores agrícolas, minerais e da indústria de transformação.

O RCEP 15 países que representam cerca de 30% do produto e da população mundial e poderia ter maior representação se a Índia não tivesse saído das negociações. Como mostra a tabela 1, a coincidência de países no RCEP e no CTPP fortalece a posição chinesa na Ásia.

Observa-se, no entanto, que a consolidação do RCEP passa por questões geopolíticas. Austrália junto com os Estados Unidos e o Reino Unido assinaram um acordo militar, conhecido como Aukus, que visa conter uma expansão de operações chinesas no Mar do Sul. A China impôs sanções comerciais em relação à Austrália por ter criticado publicamente a China na condução de investigações sobre a origem do coronavírus e a criação de obstáculos para a atuação de empresas chinesas com a gigante de tecnologia Huawei. Num cenário de acirramento nas tensões entre Estados Unidos e China, Japão e Coreia do Sul podem optar por se afastar da China, dado o passado de conflitos e o receio de um “imperialismo chinês” na região.

Num cenário de transformações do poder geopolítico e geoeconômi-

co, acordos comerciais, instrumentos de proteção comercial e sanções comerciais e financeiras passam a compor o quadro do comércio mundial.

O comércio exterior do Brasil e a geopolítica

Antes de analisarmos o tema da geopolítica no comércio exterior brasileiro, alguns fatos básicos são ressaltados. A participação da Ásia nas exportações brasileiras passou de 14,8% para 46,1%, entre 2001 e 2021 deslocando os Estados Unidos, União Europeia e a América do Sul, como principais parceiros do Brasil. A maior perda em pontos percentuais foi a dos Estados Unidos, de 13,3 pontos, na comparação entre 2001 e 2021, seguidos da União Europeia, 11,5 pontos e a América do Sul, 5,5 pontos (gráfico 2). O ganho no mercado asiático é

Tabela 1: O acordo CTPP e o RCEP

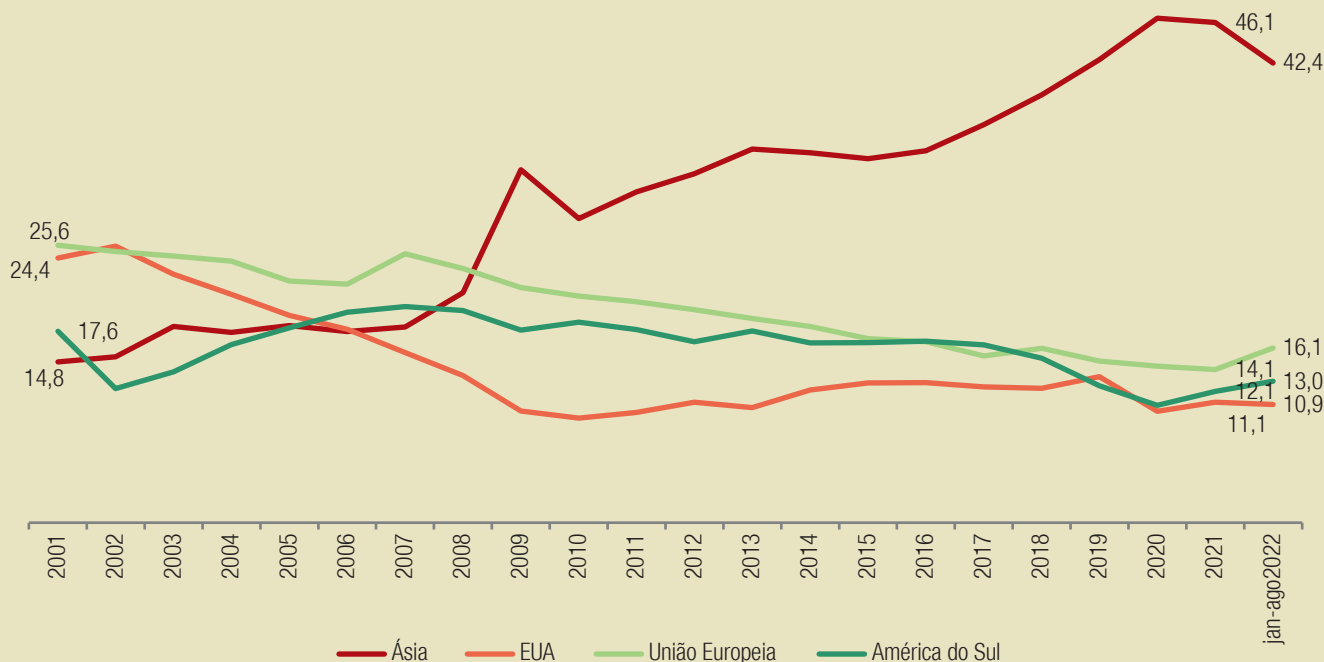
CTPP (11)		RCEP (15)	
Chile	Austrália	China	
Peru	Brunei	Camboja	
Canadá	Japão	Indonésia	
México	Malásia	Laos	
	Nova Zelândia	Mianmar	
	Singapura	Filipinas	
	Vietnã	Coreia do Sul	
		Tailândia	

explicado principalmente pela China, que avançou 28 pontos percentuais, passando de 3,3% para 28% entre 2001 e 2021. Ademais, sua participação nas exportações brasileiras para a Ásia passou de 22% para 68%, nesse mesmo período.

Nas importações o mesmo comportamento se repete, o avanço da

Ásia liderada pela China. Em 2021, a participação da Ásia foi de 32,5%, sendo que a China explicou 67% das importações brasileiras oriundas desse continente, alcançando o percentual de 22% do total das importações brasileiras. A distância, porém, em relação aos outros parceiros comerciais do Brasil é menor, sendo as par-

Gráfico 2: Participação (%) das regiões/países nas exportações brasileiras



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior/Ministério da Economia. Elaboração: FGV IBRE.

ticipações em 2021 de: Estados Unidos, 18%; União Europeia, 18,6%; e América do Sul, 12%.

A ascensão da China nas exportações brasileiras levou ao aumento das *commodities* na pauta de exportações do Brasil, que chega a percentuais ao redor de 60%. A pauta de exportações para a China tem um elevado grau de concentração em três produtos, soja em grão, minério de ferro e óleo bruto de petróleo, que variou entre 75% e 80% nos últimos 10 anos. O risco de uma pauta de *commodities* é a sua vulnerabilidade em relação às mudanças dos preços internacionais. Como mostra o gráfico 3, a variação nos preços das *commodities* sofre relativamente oscilações mais acentuadas que o volume exportado.

O lado positivo é que choques positivos nos preços das *commodities* melhoram os termos de troca (preço das exportações/preço das importações) do Brasil que atingiram o pico da série histórica em 2011, liderado pelo comércio com a China (gráfico 4). O lado negativo é a piora dos termos de troca, como ocorreu entre 2012 e 2015, que foi um dos fatores que contribuíram para a desaceleração do crescimento da renda no país.

Como a questão da geopolítica afeta o comércio exterior do Brasil?

Os preços das *commodities* são determinados no mercado internacional. A guerra na Ucrânia com a redução da oferta de grãos levou ao aumento do preço dessas *commodities* ao mesmo tempo que ampliou o mercado

para seus produtores. No caso do Brasil, um exemplo foi o aumento em valor na exportação de milho, que entre janeiro/agosto de 2021 e de 2022 foi de 150%, sendo que o aumento do volume foi de 80%. Os preços das importações de bens intermediários para a agropecuária, segundo a base de dados do Icomex elaborado pelo FGV IBRE, registrou variação de 124% na mesma base de comparação citada. Aumento explicado pelo efeito nos preços dos fertilizantes importados da Rússia. Nesse caso, essas variações podem ser de caráter transitório.

Na guerra comercial entre Estados Unidos e China, o aumento nas tarifas de importações chinesas sobre a soja americana beneficiou o Brasil que passou a consolidar sua posição como principal fornecedor para a China em 2018. Depois com o acordo entre a China e os Esta-

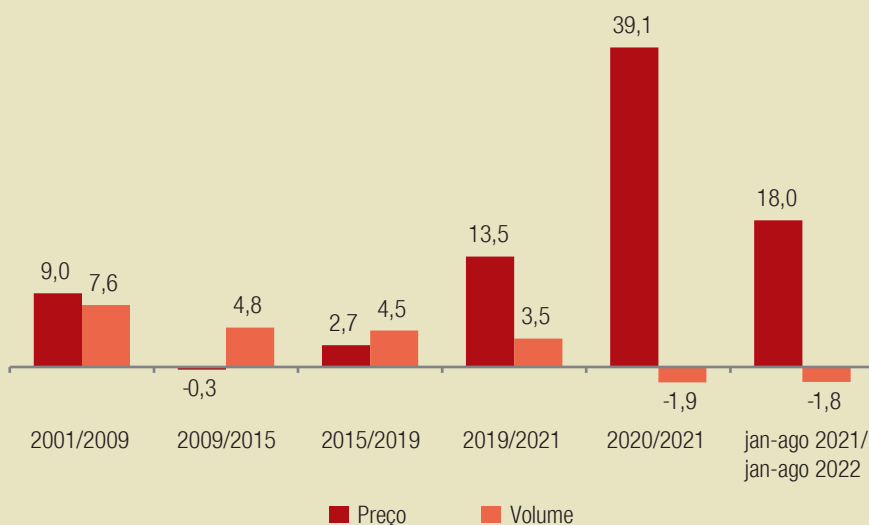
dos Unidos que passou a vigorar em 2020 havia temor que a obrigação chinesa de aumentar suas compras de soja e carne dos Estados Unidos prejudicasse as exportações brasileiras, o que não ocorreu associado a questões da pandemia. Nesse caso, a disputa Estados Unidos e China ao usar instrumentos comerciais tem o potencial de influenciar no direcionamento do comércio.

O acordo RCEP, se consolidado, torna ainda mais difícil uma possível entrada de produtos manufaturados brasileiros no mercado chinês. Ainda mais, ao reforçar a integração produtiva na região sinaliza que o foco dos investimentos chineses em manufaturas continuará na Ásia.

Por outro lado, a ideia de que o processo de redução da interdependência dos Estados Unidos em relação à China poderá trazer novos investimentos para o Brasil que passaria a integrar

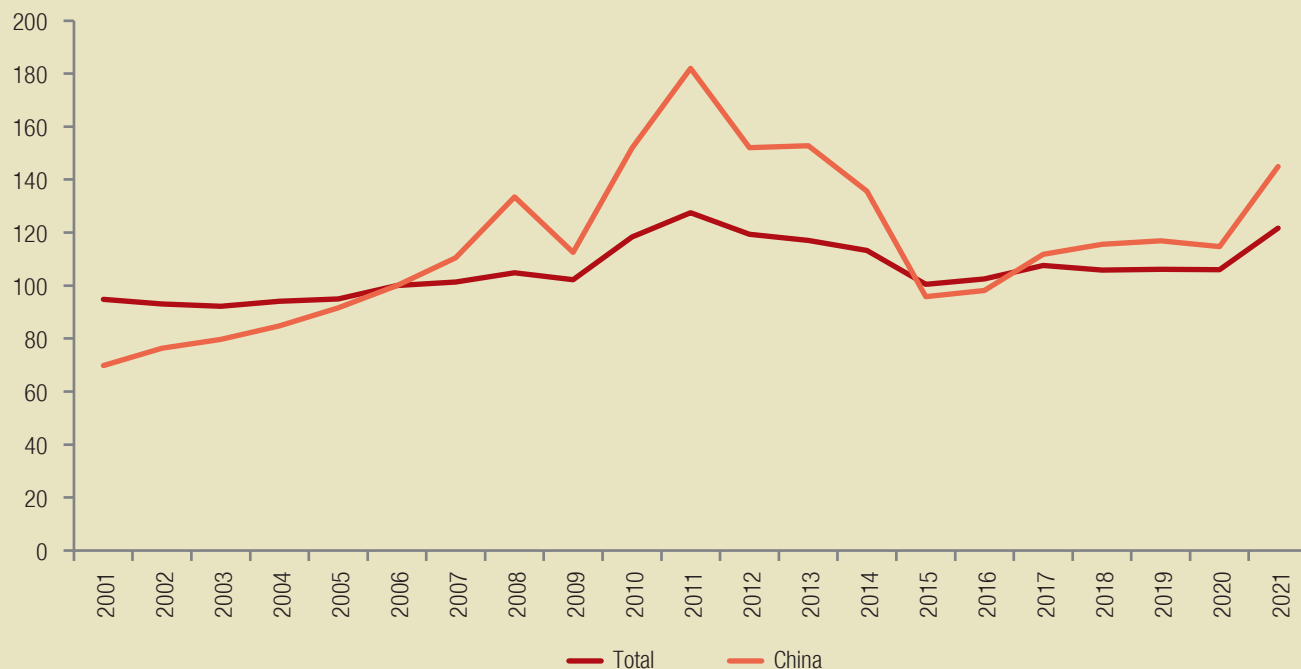
Gráfico 3: Crescimento médio anual das exportações de *commodities*

(preço e volume)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior/Ministério da Economia. Base: Icomex. Elaboração: FGV IBRE.

Gráfico 4: Termos de troca do comércio total do Brasil e do comércio bilateral Brasil e China



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior/Ministério da Economia. Base: Icomex. Elaboração: FGV IBRE.

cadeias regionais nas Américas ainda é um cenário muito incerto. Antes a preferência deve ser pelo México e países da América Central com quem os Estados Unidos já possuem acordos. No xadrez geopolítico, acordos comerciais e investimentos passam a incluir no seu cálculo as vantagens e desvantagens políticas das parcerias.

A paralisia do mecanismo de solução de controvérsias na OMC e a opção dos Estados Unidos, desde 2017, de “enfrentar a China” de forma unilateral enfraqueceu o sistema multilateral. Para países como o Brasil sem poder de barganha em contenciosos bilaterais seja com os Estados Unidos, China ou União Europeia, por exemplo, a única saída continua sendo soluções negociadas em arranjos multilaterais ou mesmo plurilaterais.

O governo Bolsonaro apesar da retórica anti-China e adesão aos Estados Unidos não afetou o comércio. Não teve perdas com a China, pois no próprio governo os interesses da agropecuária foram preservados pelo Ministério da Agricultura com a criação de um núcleo China dentro do próprio ministério. Ganhos que assegurassem maior acesso ao mercado de alguns produtos como carnes e etanol nos Estados Unidos não foram cumpridos.

O dano, porém, na agenda ambiental, que faz parte integrante agora do comércio, teve repercussões e será preciso ganhar novamente credibilidade para que se possa assegurar o acordo com a União Europeia. O bloco seria um importante aliado na procura por caminhos que evitam a fragmentação das regras de comércio no nível mundial.

Por último, o aliado “natural” seriam os nossos vizinhos geográficos que no jogo geopolítico também precisam conciliar seus interesses com a China e os Estados Unidos. ▾

¹Faziam parte do TPP: Japão, Brunei, Malásia, Singapura, Vietnã, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, México, Peru e Chile. As negociações foram finalizadas em 2016.

²Ver *Conjuntura Econômica*, seção Comércio exterior, edição de outubro de 2020.

³*US-China trade war tariffs: an up-to-date chart*. Disponível em: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>.

⁴Membros da Asean: Brunei, Camboja, Singapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã.

⁵Permite que os produtores de um país membro, no momento de definir se uma mercadoria cumpre ou não sua regra de origem, considere como originários todos os insumos provenientes dos países sócios do acordo.