



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

**A China e o setor de ferro e aço: reflexos nos negócios da Vale S.A.
(2001 – 2015)**

Thaís Moretz-Sohn Fernandes

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientadora: Professora Doutora Danielly Ramos Becard

Brasília

2015

Resumo: Este artigo trata das políticas chinesas para o setor de ferro e aço e de seus reflexos nos negócios da Vale S.A., entre 2001 e 2015. Na primeira parte, apresentam-se os objetivos e as prioridades da China para esse setor. Na segunda, investiga-se a efetividade das políticas chinesas para o setor de ferro e o aço. Na terceira, identificam-se os principais marcos da história das relações Vale-China e as influências ou os impactos diretos e indiretos das políticas chinesas para o ferro e o aço nos marcos identificados. Por meio da metodologia de MARINI & MARTINS (2004), segundo a qual é possível construir “pontes parciais” entre dois eventos, com base na presunção de relações fortes entre as variáveis analisadas, demonstram-se importantes correlações entre as políticas chinesas e os marcos da Vale. Conclui-se que o setor de ferro e aço na China está passando por um importante processo de reestruturação e o governo chinês buscará exercer maior controle e intervenção sobre esse mercado, o que poderá gerar maiores dificuldades aos negócios da Vale.

Palavras-chave: Vale, China, minério de ferro, aço, políticas.

Abstract: This article deals with the Chinese policies for the iron and steel sector and their effects on Vale’s businesses, from 2001 to 2015. In the first part, it presents China’s objectives and priorities to this sector. In the second one, it investigates the effectiveness of these policies in the iron and steel sector. In the third, it identifies the major milestones in the history of Vale-China relations and the influences or the direct and indirect impacts of China’s policies for the iron and steel in sector in the identified milestones. Through the MARINI & MARTINS methodology (2004), according to which it is possible to build "partial bridges" between two events based on the assumption of strong relationships between the variables analyzed, significant correlations between Chinese policies and the Vale milestones are shown. The article then concludes that the iron and steel industry in China is undergoing a major restructuring and the Chinese government will seek to exert greater control and intervention in the market, which could generate greater difficulties to the business of Vale.

Key-words: Vale, China, iron ore, steel, policies.

Introdução

A China é o maior parceiro comercial do Brasil e, desde 2009, o principal destino das exportações brasileiras. Grande parte dos produtos exportados do Brasil para a China, porém, são commodities e recursos naturais, como minérios, soja e petróleo. A composição dessa pauta de exportações é analisada sob duas grandes vertentes. Por um lado, é entendida como um movimento natural de mercado, em que o Brasil teria os insumos básicos que a China necessita para manter o seu acelerado crescimento econômico (BETHEL, 2009). Por outro, é percebida como uma replicação dos paradigmas Norte-Sul, caracterizados pela dependência econômica e exploração dos recursos brasileiros (VADELL, 2011).

Na Europa e nos Estados Unidos, porém, pesquisadores têm levantado outras preocupações para esse tema e analisado as relações da China com a América Latina sob outras perspectivas. Para alguns europeus, que importam recursos naturais, compreender a crescente atuação chinesa na América Latina e sua relação com os detentores dos recursos, como o Brasil, é crucial para avaliar sua segurança no acesso a matérias-primas essenciais (SIEVERS, BUCHHOLZ e HUY, 2010). Os Estados Unidos, por seu turno, considerando que as intenções estratégicas da China na região não são claras e podem se tornar ameaças aos interesses norte-americanos no futuro, têm realizado, desde 2006, frequentes consultas à chancelaria chinesa sobre assuntos da região latino-americana (XIUDONG, 2015).

No Brasil, porém, os estudos da relação com a China, na área de recursos naturais, carecem de estudos de casos estratégicos (KOCH-WESER, 2014), que permitam análises críticas sobre as oportunidades e os riscos desse relacionamento. Enfatizando estudos quantitativos gerais, sob o prisma do “boom das commodities” ou da “teoria da dependência”, a literatura brasileira tem deixado de realizar diagnósticos aprofundados que coloquem, por exemplo, foco no governo chinês e na sua estratégia para a região. Assim, o presente artigo pretende contribuir para preencher essa lacuna, ao particularizar a análise e estudar as políticas chinesas para o setor de ferro e aço e os seus reflexos nos negócios internacionais da Vale S.A.

A escolha desse setor foi feita porque ele representa cerca de 30% da pauta que o Brasil exporta para a China (BRASIL, 2014). Ademais, na última década, o minério de ferro sofreu importantes alterações no preço internacional, gerando incertezas para os países exportadores. Levando-se em conta que a China também possui grandes reservas de minério de ferro em seu território, é dona das maiores siderurgias do mundo, tem um histórico de contenciosos com a Vale (WONG & BLOUNT, 2012), e esses recursos são esgotáveis, o presente artigo pretende trazer reflexões mais profundas sobre a estratégia do governo chinês para o setor e as consequências para o Brasil, especificamente para a Vale.

Para tanto, este artigo está organizado em três seções, além da presente introdução e da conclusão, que investigam os seguintes tópicos: os objetivos e as prioridades do governo chinês para a indústria de ferro e aço; a efetividade das políticas chinesas para o ferro e o aço; e os impactos das políticas chinesas para o setor de ferro e aço nos negócios internacionais da Vale. Para produzir este artigo, foi realizada extensa pesquisa bibliográfica, consulta a documentos e websites oficiais, bem como entrevistas com representantes do governo e do setor privado, no Brasil e na China.

Com base nos materiais consultados, demonstra-se que os negócios da Vale na China têm sido influenciados não só por variáveis econômicas, como preço e demanda, mas, também, por políticas governamentais chinesas específicas, em níveis micro e macro, bem como por diversas outras forças motrizes e conjunturais, que merecem uma análise mais detalhada. Conclui-se que o fato de o governo chinês buscar reestruturar o setor de ferro e aço na China e fortalecer o papel regulador do Estado nesse mercado poderá trazer impactos ainda mais significativos para a Vale, dificultando os seus negócios internacionais no longo prazo.

I. Objetivos e prioridades do governo chinês para a indústria de ferro e aço

O objetivo desta seção é apresentar as diretrizes estratégicas do governo chinês para o desenvolvimento e aprimoramento de sua indústria de ferro e aço. A apresentação dessas políticas será antecedida de uma investigação sobre o sistema político e econômico chinês, em geral, e de um levantamento de quem são os principais atores e estruturas intervenientes no setor de ferro e aço na China. Tendo em conta que, na China, o sistema político é complexo e a legislação é “centralizada, com certo nível de descentralização” (CHINA, 2015), é necessário, antes, entender as especificidades do sistema político-econômico chinês e identificar os principais agentes intervenientes no setor.

O período selecionado abrange o início do 10º Plano Quinquenal chinês, em 2001, e vai até a data de conclusão da pesquisa do presente artigo, em fevereiro de 2015. Esse espaço temporal é relevante para o setor de ferro e aço, que passou por significativas alterações nos preços internacionais, motivadas, sobretudo, pela elevada demanda chinesa. Das exportações brasileiras para a China, entre janeiro de 2001 e janeiro de 2015, cerca de 30% da pauta foi composta de minério de ferro, sendo que 90% desse valor foram exportados pela Vale S.A. (BRASIL, 2015). Desde 1993, o Brasil chama a China de parceira estratégica, mas há diversos desafios para que essa parceria seja um instrumento gerador de benefícios mútuos (BECARD, 2011). Assim, antes de tudo, cumpre entender a história recente da China e as peculiaridades de seu sistema político-econômico, para, depois, estudar o setor de minério de ferro e os riscos envolvidos nesse segmento.

Legado histórico político-econômico chinês

Desde a Revolução Comunista de 1949, sob a liderança de Mao Zedong, a China passou a adotar oficialmente o socialismo e equipar o país com as estruturas organizacionais de um regime político central forte. Apesar de essas instituições

terem sofrido transformações na década de 1970 e 1980, com Deng Xiaoping, quando houve a descentralização do poder em favor das províncias, ainda hoje a China conta com um sistema político e administrativo influenciado pelo seu histórico socialista. Segundo a Constituição atual, em vigor desde 1982, “a China é uma sociedade socialista” (CHINA, 2004) e continuará “aprimorando com firmeza as instituições socialistas e desenvolvendo a economia socialista de mercado (CHINA, 2004, tradução da autora).”

De fato, apesar de não abandonar o socialismo, muitas reformas foram implementadas com vistas a modernizar as instituições chinesas e inserir elementos de mercado em seu sistema político-econômico, sobretudo nos anos 2000, com a entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), e a necessidade de se adaptar às regras comerciais globais. A Administração para a Supervisão da Inspeção e Qualidade e Quarentena (AQSIC), por exemplo, foi criada em 2001, com o propósito de gerenciar os padrões regulatórios e garantir que a China cumpra com os compromissos assumidos na acessão ao órgão. Ademais, com a maior presença de investidores na China, sua estrutura jurídica e regulatória passou a ser pressionada, fazendo com que ela formulasse novas leis e regulamentos sobre investimentos, segurança jurídica e negócios internacionais (LIEBERTHAL, 2004).

Em 2014, durante a quarta reunião da 18ª sessão do Congresso Nacional do Partido Comunista, a China estabeleceu como meta construir um "sistema legal socialista com características chinesas", fortalecendo a implementação e a supervisão da Constituição (CCTV, 2014). De fato, embora tenha uma norma legal em vigor desde 1982, na China, muitas vezes, a formalidade dá lugar a costumes e tradições, que, em alguns casos, tornam-se mais relevantes no país do que a norma escrita (FERNANDES, 2014). Segundo alguns analistas, a inconformidade entre a lei e a prática configura uma espécie de barreira aos negócios e faz com que a China faça de sua imensa burocracia um entrave informal para concessão de licenças e aprovação de contratos, quando lhe interessa (LAWRENCE & MARTIN, 2013).

Por um lado, as reformas políticas podem ser entendidas como uma transição da China para um regime jurídico mais transparente, por outro, suscitam dúvidas sobre as reais intenções do governo. Muitos pensadores, a exemplo de Naughton

(2007), alegam que as reformas seriam apenas um meio de o Partido Comunista evitar mobilizações sociais internas e garantir para si a manutenção do poder. Dumbaugh & Martin destacam a complexidade formal do sistema político chinês, sobre a qual se somam regras não escritas, em que “ligações pessoais exercem um significativo papel decisivo” (DUMBAUGH & MARTIN, 2009). Para Breslin (2006), a grandiosidade do Produto Interno Bruto tende a camuflar uma China que enfrenta contratempos em seu território, como a precariedade dos direitos de propriedade e as constantes interferências do Estado nos negócios.

Assim, por conta das suas peculiaridades políticas e econômicas, é praticamente impossível conhecer e monitorar as leis e os regulamentos na China. Tendo em conta que o objeto central desta seção é entender as prioridades da China para o setor de minério de ferro e aço, mostram-se, no quadro 1, os atores ligados ao Conselho de Estado (principal órgão do Poder Executivo) que são os mais atuantes nesse setor e, no quadro 2, outras instituições independentes, com poder para influenciar políticas nesse setor.

QUADRO 1 – Instituições vinculadas ao Conselho de Estado

Ministérios e Comissões	Organizações Especiais
National Development and Reform Commission (NDRC)	State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)
Ministry of Industry and Information Technology (MIIT)	Organizações Diretamente abaixo do Conselho de Estado
Ministry of Finance (MOF)	General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ)
Ministry of Finance (MOF)	State Administration of Work Safety (SAWS)
Ministry of Environmental Protection (MEP)	
Ministry of Commerce (MOFCOM)	
National Health and Family Planning Commission (NHFPC)	

Fonte: The State Council of the People’s Republic of China (2015)

QUADRO 2 – Outras instituições não vinculadas diretamente ao Conselho de Estado que exercem influência nas políticas de mineração

Departamentos governamentais	Associações
Certification and Accreditation Administration of the People's Republic of China (CNCA)	China Certification and Accreditation Association (CCAA)
State Administration of Coal Mine Safety (SACMS)	China Association of Work Safety (CAWS)
Câmaras de comércio setoriais	China Iron and Steel Association (CISA)
China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters (CCCMC)	

Fonte: BEIJING AXIS (2014), USGS (2015)

Se, por um lado, esse variado número de estabelecimentos observados dificulta uma análise aprofundada das leis e regulamentos, por outro, como se viu ao longo desta seção, corrobora o argumento de que a atual organização política da China é difusa e complexa. Ao contrário de um sistema político centralizado e concentrado, a China conta com uma pulverização de instituições sobrepostas, com funções similares e difíceis de serem compreendidas. A análise setorial é, portanto, um dos caminhos para se conhecer alguns mecanismos políticos na China, implementados na China entre 2001 e 2015. Dividindo-se esse período em três partes, de cinco anos cada, coincidindo cada uma delas com a vigência de um ciclo do plano quinquenal chinês, podem-se analisar com mais detalhes as políticas listadas nos respectivos planos e nos regulamentos das instituições selecionadas.

No primeiro quinquênio, entre 2001 e 2005, nota-se que o 10º Plano Quinquenal incentivou o desenvolvimento de empresas tecnológicas, incluindo, entre elas, as siderúrgicas. Pedindo a reestruturação do setor de ferro e aço, o plano orientava o governo a concentrar esforços em fortalecer as empresas mais promissoras do setor, mediante aprimoramento técnico e realocação de ativos. Adicionalmente, pedia o fechamento de centenas de pequenas plantas siderúrgicas que usassem equipamentos obsoletos, de modo a criar melhores condições de competição para as empresas mais modernas (CHINA DAILY, 2000).

Dando seguimento a essa diretriz, diversos regulamentos foram emitidos pelo Conselho de Estado, encorajando as empresas chinesas da área de mineração a atingirem padrões de competitividade internacional. Em 2003, o Conselho publicou o "China's Policy on Mineral Resources", que previa que o desenvolvimento chinês dependeria da exploração dos seus próprios recursos; encorajava a prospecção de novas minas, de modo a aumentar a capacidade doméstica de fornecimento de minérios (CHINA, 2003). Nesse mesmo ano, o governo passou a considerar que poderia haver um "superaquecimento" no setor de ferro e aço e adotou medidas de restrição de crédito para empresas privadas e pequenas. Grandes empresas estatais, porém, poderiam continuar a expandir operações (TSE, 2004). Em 2004, foram publicadas as regras para candidatura a fundos de apoio do Estado a investimentos em projetos minerais em outros países. (TSE, 2005).

Em 2005, o Congresso Nacional do Povo emendou a "Law on Solid Waste Pollution Prevention and Control", que determinou que fabricantes, importadores, exportadores e consumidores seriam igualmente responsáveis pelo controle da poluição. Ainda em 2005, o NDRC lançou o "China's 2005 Steel and Iron Industry Development Policy", que pedia que o setor de ferro e aço chinês atingisse os níveis de competitividade internacional; estabelecia que, até 2010, o número de fábricas de ferro e aço deveria ser reduzido e que as empresas que figurassem entre as 10 mais importantes da China deveriam corresponder a no mínimo 50% da capacidade produtiva de ferro e aço chinês (ASIANLII, 2005). Nessa mesma linha, encorajou fusões e aquisições entre empresas do setor; estimulou a desconcentração espacial da exploração das minas; colocou requisitos para abertura de novas fábricas; e atribuiu à CISA a competência para disciplinar o mercado de matérias primas (TSE, 2007).

Já no segundo quinquênio, entre 2006 e 2010, verifica-se um planejamento mais agressivo do Estado. Enquanto o 10º Plano Quinquenal priorizava o fortalecimento da indústria de ferro e aço, o 11º Plano passou a dar mais ênfase à reestruturação e reequilíbrio desse setor (KOCK-WESER, 2014). Em 2008, o Conselho de Estado anunciou as indústrias, entre elas a de ferro e aço, que deveriam ser reformuladas e aprimoradas. No mesmo ano, lançou o "Iron and steel industry revitalization plan (2009-2010)", que buscava controlar o declínio da indústria de

ferro e aço chinesa e manter a estabilidade do setor em 2009 (TSE, 2010). O plano também incitava o governo a melhorar as políticas de importação e exportação do setor e desenvolver um sistema tarifário moderado. Além disso, encorajava as exportações indiretas de bens siderúrgicos e criava uma série de medidas de apoio ao setor, como isenção de impostos para aço de alta tecnologia e aumento de financiamentos para renovação e melhorias tecnológicas.

Em 2010, o NDRC fechou empresas de ferro e aço que não tinham cumprido com a redução do consumo energético em 20% (TSE, 2012) e publicou o "Guiding Opinion Concerning the Advancement of Adjustments of State Capital and the Restructuring of State-Owned Enterprises" (CHINA, 2006), que nomeava as indústrias centrais para a economia nacional chinesa, incluindo as de ferro e aço, que deveriam permanecer sob forte controle do Estado (TSE, 2010). Nesse mesmo ano, CISA e CCCMC publicaram três regulamentos: o "Iron Ore Importer Qualification Standard and Application Process"; o "Implementation Details of Iron Ore Import Agency System"; e o "Registration Regulation about Iron Ore Import Contract and Destination" (TSE, 2012), que estabeleceram restrições às importações de ferro. Paralelamente, o MOLAR anunciou um sistema de reservas futuras para minérios estratégicos e o descobrimento de novas minas na China. (TSE, 2012).

No terceiro quinquênio, que se iniciou em 2011, a China deu continuidade a essa diretriz. O 12º Plano Quinquenal, em vigor entre 2011 e 2015, encorajou o fortalecimento da renovação tecnológica e incentivou agências governamentais a desenvolverem políticas para atingirem esses objetivos, especialmente as do setor de aço, juntamente com automotivo, maquinários, terras raras, eletrônicos, entre outros. O plano também pediu a redução das capacidades ociosas da indústria e a promoção de indústrias campeãs nacionais (CHINA, 2011).

Para o mesmo período, foi elaborado um novo Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Indústria de Ferro e Aço (2011 a 2015), que especificou o papel do Estado em gerenciar o desenvolvimento dessa indústria, de modo a ampliar, reduzir ou realocar a capacidade de produção de aço (de modo a manter o equilíbrio). O plano também fala em "autossuficiência", quanto gastar em pesquisa e desenvolvimento e os tipos de aço que deveriam ser enfatizados (TSE, 2013). Em

2013, o Conselho de Estado publicou novas medidas com vistas a bloquear investimentos em setores que estavam com excesso de oferta, como o da mineração. Em 2014, foi lançado o documento "Optimizing the work on the market environment of enterprises' M&A", que encoraja a atuação das companhias chinesas no exterior.

Houve, portanto, intensa atividade regulatória na China entre 2001 e 2015, para o aço e o minério de ferro, podendo-se concluir que, em linhas gerais, a China adota quatro principais diretrizes: fortalecimento da atuação do Estado na regulação e equilíbrio do mercado; encorajamento da renovação tecnológica e expansão das operações das grandes empresas siderúrgicas; redução da capacidade ociosa e fechamento das pequenas empresas ou fusão dessas com as maiores e mais competitivas; descoberta de novas minas e diversificação das atividades mineradoras no exterior. Para se chegar a essas conclusões, foram analisadas as peculiaridades político-econômicas da China e as atividades regulatórias dos principais órgãos intervenientes no setor.

II. A efetividade das políticas chinesas para o ferro e o aço

Com base nas conclusões adquiridas na parte anterior, a presente seção busca investigar se as políticas implementadas pela China para o setor de ferro e aço foram eficientes. Especificamente, é analisada a efetividade das quatro estratégias apontadas: o fortalecimento da atuação do Estado na regulação e equilíbrio do mercado; o encorajamento da expansão das operações das grandes empresas; a redução da capacidade ociosa e fechamento das pequenas empresas ou fusão dessas com as maiores e mais competitivas; e a diversificação das atividades mineradoras no exterior. Para tanto, são apresentadas opiniões de especialistas entrevistados, análises de jornais e artigos especializados.

Sobre a primeira estratégia, a de fortalecer o papel do Estado como regulador do setor, há exemplos concretos que demonstram o poder do governo chinês em direcionar ou determinar as decisões empresariais, como o caso da empresa Shougang Steel, que foi forçada a realizar uma fusão com a Changzhi Iron & Steel,

em 2009 (DORN & CLOUTIER, 2013). Nesse exemplo, o governo de Shanxi, seguindo o direcionamento do Plano Quinquenal, determinou a formação de cinco bases de produção de aço e duas siderúrgicas gigantes, lideradas pela Taiyuan Steel e pela Shougang (DORN & CLOUTIER, 2013). Esse caso não só demonstra como o Estado interfere no mercado, como exemplifica como o governo chinês executa a estratégia de formar grandes conglomerados siderúrgicos.

Os resultados dessa estratégia podem ser observados na tabela abaixo, que evidenciar ascensão da China no ranking de maiores siderurgias do mundo.

TABELA 1 – Maiores empresas de siderurgia em 2001 e 2013

Classificação no ranking no ano de 2001	Empresa	País	Classificação no ranking no ano de 2013	Empresa	País
1	ArcelorMital	Luxemburgo	1	ArcelorMittal	Luxemburgo
2	POSCO	Coréia do Sul	2	Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation	Japão
3	Nippon Steel	Japão	3	Hebei Steel Group	China
4	Ispat International	Indonésia	4	Baosteel Group	China
5	Shanghai Baosteel	China	5	Wuhan Steel Group	China
6	Corus	Inglaterra/Alemanha	6	POSCO	Coréia do Sul
7	ThyssenKrupp	Alemanha	7	Shagang Group	China
8	Riva	Itália	8	Ansteel Group	China
9	NKK	Japão	9	Shougang Group	China
10	Kawasaki	Japão	10	JFE	Japão

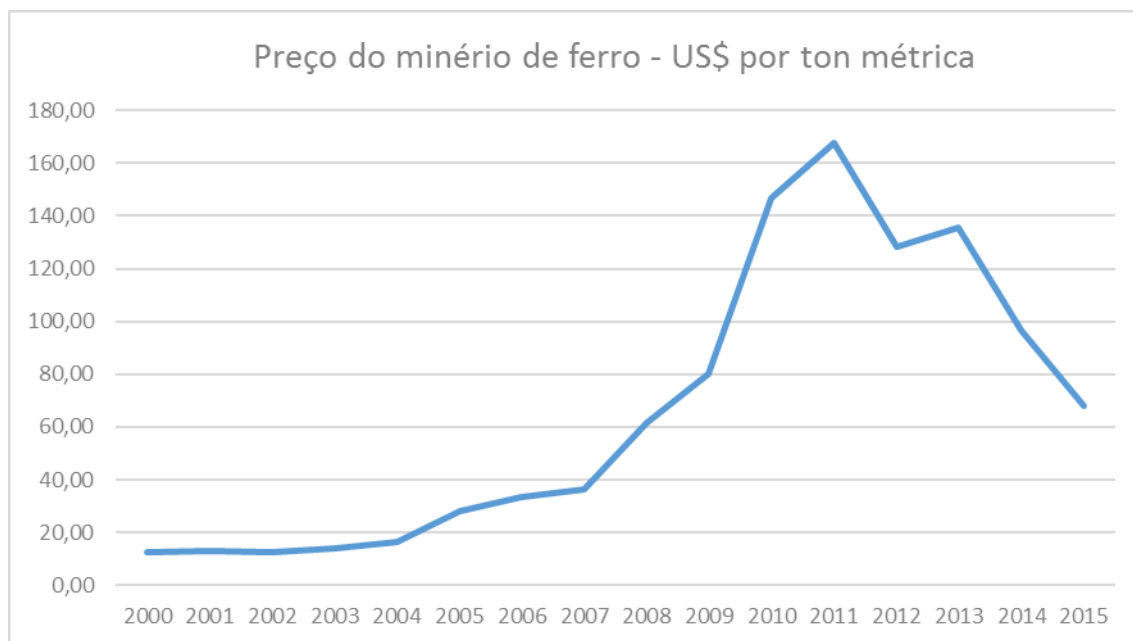
Fonte: WORLDSTEEL (2014)

Em relação à terceira diretriz, sobre o fechamento das pequenas empresas, de fato, muitas mineradoras pequenas foram forçadas a fechar (STANWAY, 2014). Em Chaoyang, por exemplo, dois terços das minas foram encerrados nos últimos anos (STANWAY, 2014). O fechamento dessas empresas indica uma tentativa de o governo estabelecer o equilíbrio do mercado, superaquecido, como uma maneira de fortalecer o papel regulador do Estado. Como nota Shambaugh (2013), as interferências do governo chinês no setor não são tão eficientes quanto as que ele faz na área petrolífera, pois, ao contrário desta, que é dominada por três ou quatro companhias nacionais que monopolizam os negócios (e são, portanto, mais fáceis de serem controladas pelo Estado), o setor de mineração é descentralizado, incluindo companhias estatais, privadas e mistas, em nível central e provincial (sendo, portanto, mais difíceis de serem gerenciadas e fiscalizadas).

Economy & Levi (2014) alegam que será difícil para o governo chinês restabelecer o controle sobre o mercado nesse setor, pois a influência do governo chinês em determinar contratos e preços teria se tornado menor à medida em que aumentou a presença chinesa no mercado global de *commodities*. Com investimentos em minas e plantas siderúrgicas no exterior, as companhias chinesas teriam se tornado mais orientadas para o mercado, mesmo que isso não tenha sido o que o governo chinês originalmente planejara. A própria atuação do governo chinês no encerramento das atividades de algumas companhias mineradoras é questionada por Soares (2015). Para ele, esse movimento se deu não por causa de políticas do governo chinês, e, sim, por conta dos preços do minério de ferro, que registraram queda no cenário internacional a partir de 2012 (gráfico 1).

Hoje o preço internacional do minério de ferro é de USD 60 e o custo marginal de produção das pequenas mineradoras chinesas é de USD 100. Elas realmente não conseguem competir a preços internacionais tão baixos e só teriam como saída um apoio do governo chinês, que poderia se dar na forma de créditos, mas o governo não está dando (SOARES, 2015).

GRÁFICO 1 – Preços internacionais do minério de ferro



Fonte: EUROMONITOR (2014)

Stanway (2014) destaca que, ao mesmo tempo em que as pequenas companhias estão encerrando operações, muitas grandes regiões mineradoras, como Hubei e Sichuan, tiveram suas produções aumentadas em 2014. Ademais, todas as grandes siderurgias chinesas listadas na tabela 1, com exceção da Baosteel, possuem suas próprias minas domésticas, em uma estrutura produtiva verticalizada (STANWAY, 2014). Soares (2015), porém, acredita que as empresas chinesas não alcançarão tão cedo o volume ou os padrões técnicos e de qualidade de empresas como a Vale. Para ele, nas operações domésticas, a China conta com desvantagem no que diz respeito ao teor de ferro de suas minas, e nas operações no exterior, essas empresas teriam dificuldades de competir, pois as minas mais importantes e estratégicas já estariam ocupadas pela Vale, BHP e Rio Tinto. Essa desvantagem é observada na tabela 2, abaixo.

TABELA 2 – Maiores empresas de mineração de ferro em 2014

2014	Companhia	País	Capacidade
1	Vale Group	Brazil	451.7

2	Rio Tinto Group	UK/Australia	378.7
3	BHP Billiton Group	Austrália	310.3
4	Fortescue Metals Group	Austrália	81.5
5	ArcelorMittal Group	UK	79.6
6	AnBen Group	China	55.7
7	Anglo American Group	South África	50.8

Fonte: STEELONTHENET (2014)

Mesmo assim, os empreendimentos mineradores chineses no exterior têm registrado um vultoso aumento, o que indica a efetividade da política chinesa em diversificar as suas fontes de suprimento. Estes investimentos no exterior aumentaram consideravelmente a partir de 2005, justamente quando o governo passou a estimular essas operações. Em 2013, os investimentos de mineradoras chinesas no exterior registraram USD 5.1 bilhões, dos quais USD 2.3 bilhões foram realizados por SOEs e USD 2.8 bilhões por companhias privadas (RUIGU, 2013), em um movimento encorajado pelo governo, que buscava diversificar suas fontes de suprimento de minérios, com vistas a reduzir a influência das três grandes, BHP Billiton, Rio Tinto e Vale (ECONOMIST, 2009).

Assim, ainda que o poder do governo não seja total, já que as empresas chinesas deste setor encontram-se pulverizadas e internacionalizadas, como mencionaram Economy & Levi (2014), Shambaugh (2013), Soares (2015) e Koch-Weser (2015), nota-se que o governo tem instrumentos efetivos para intervir no mercado, seja por meio de leis e regulamentos, seja por meio de decisões autoritárias dos chefes locais e centrais. Como foi demonstrado, em muitos aspectos, as políticas chinesas podem ser consideradas efetivas, sobretudo no que concerne às fusões e aquisições no setor, aumento dos empreendimentos em minas no exterior e formação de conglomerados, como demonstraram os números apresentados. Ademais, as peculiaridades do sistema político e econômico da China, analisadas na seção

anterior, dão à ela instrumentos especiais que lhe propiciam atingir as metas do plano.

Many local officials in China are evaluated based on the economic growth in their jurisdictions. There is an incentive for such officials both to push the limits of law and policy in order to perform better than other jurisdictions often providing incentives off the books (DORN & CLOUTIER, 2013).

Desse modo, nesta seção, procurou-se demonstrar, por meio de estudo empírico, como o governo chinês concretiza seus planos e regulamentos citados na seção I. A conclusão geral é que o setor de ferro e aço na China está passando por uma reestruturação, a qual o Brasil, por ser um grande produtor e exportador de minérios de ferro, deve se manter atento. As características peculiares do sistema político e econômico chinês e seu histórico de concretizar as metas planejadas fazem com que os planos, as leis e regulamentos na China tenham um papel crucial no mercado. Em relação ao setor de ferro e aço, há evidências da efetividade das políticas chinesas, que estão dando origem a importantes siderurgias, fontes diversificadas de fornecedores de ferro e maior poder do Estado no mercado, ainda que este último item seja bastante questionado.

III. Impactos das políticas chinesas para o ferro e o aço nos negócios internacionais da Vale S.A.

O objetivo desta seção é compreender como as políticas da China podem influenciar nos negócios da Vale. Especificamente, investiga-se se os negócios internacionais da Vale, nos anos de 2001 a 2015, sofreram influência ou impactos diretos ou indiretos das políticas chinesas identificadas nas seções anteriores. Para se alcançar esse objetivo, são percorridas três etapas. Na primeira, faz-se uma narrativa da história contemporânea da Vale na China. Na segunda, identificam-se os principais marcos que caracterizaram a relação Vale-China, entre 2001 e 2015. Por fim, na terceira, faz-se um cruzamento entre esses marcos e as políticas chinesas analisadas nas seções I e II, de forma a identificar possíveis inter-relações entre eles.

História das Relações Vale - China (2001 – 2015)

Assim como a análise das políticas chinesas foi baseada em documentos oficiais da China e políticas setoriais elaboradas pelas instituições intervenientes no setor de ferro e aço, a análise da história da Vale na China é feita com base na consulta a documentos oficiais da Vale, sobretudo os disponibilizados em seu website. Entrevistas com analistas, dados de associações e reportagens de jornais foram usados como complementação, assim como estatísticas oficiais de institutos de pesquisa e do governo brasileiro.

Inicialmente, cumpre mencionar que a relação da Vale com a China antecede ao estabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras. Enquanto estas foram estabelecidas em 1974, a Vale, desde 1972, negociava com os chineses a venda de minérios, tendo efetivado o primeiro embarque em 1973 (VALE, 2013). A venda de 20 mil toneladas de ferro, embarcadas no navio Tetsukuni Maru, foi comemorada pelos brasileiros e deu início a um relacionamento que dura mais de 40 anos e é considerado prioritário (VALE, 2014). De fato, desde o primeiro embarque, houve um crescente estreitamento dos laços bilaterais. Em 1985, a Vale firmou uma parceria com a Baosteel (VALE, 2013), a maior siderúrgica chinesa (VALE, 2013). Em 1994, a Vale abriu o seu escritório em Shanghai, com vistas a manter um contato estreito com os clientes chineses e garantir o bom desempenho dos contratos na China (VALE, 2007).

Em 2001, a Vale firmou um novo acordo com a Baosteel, para o fornecimento de aproximadamente 6 milhões de toneladas de minério de ferro pelo prazo de 20 anos (VALE, 2001). Em 2002, foi negociada outra *joint venture* com a Baosteel, para produzir minério de ferro em Água Limpa, Minas Gerais (VALE, 2013). Nesse mesmo ano, a China se tornou a maior compradora de minério de ferro da Vale (VALE, 2002). Em 2004, por meio de outro acordo com a Baosteel, a Vale iniciou estudo de viabilidade de implementar a operação de uma usina de placas integradas em São Luís, no Maranhão (VALE, 2004).

Em 2005, a Vale exportou para a China 54,16 milhões de toneladas de minério de ferro, cujo preço atingiu o teto de USD 200 a tonelada (VALE, 2013). Em 2006, a Vale se tornou a maior fornecedora global de minério de ferro para a China (VALE, 2006). A expectativa da empresa era que, apesar de a produção siderúrgica tender a crescer com taxas mais moderadas no curto prazo, a demanda de minério de ferro importado pela China continuaria elevada até o final da década (VALE, 2006). Assim, a Vale aumentou sua capacidade de produção de minério de ferro e investiu em projetos em parceria com uma usina de pelotização em Zhuhai, na província de Guandong, China, e que fazem parte do complexo de Yueyufeng Steelmaking, com áreas portuárias que recebem o *pellet feed*³ das minas brasileiras (VALE, 2006).

Em 2007, a China se tornou a maior produtora mundial de aço, respondendo por 37% da produção mundial de aço bruto (YONGDING, 2009). Para a Vale, ela representou 31,9% dos embarques totais de minério de ferro e pelotas (VALE, 2007). Nesse mesmo ano, a Vale firmou novo contrato com a Baosteel, para desenvolver uma unidade integrada de placas de aço no Brasil, no estado do Espírito Santo (VALE, 2007). O relatório ao investidor (2007, p. 7) exaltou o fato de a Vale vir experimentando uma forte demanda e aumento dos preços dos seus produtos, graças, primordialmente, à contínua demanda chinesa. Nesse ano, o mercado estava tão aquecido, que a Vale reconheceu operar a capacidade plena na maioria das unidades, tendo que comprar minérios de terceiros para revender para a China.

Acreditamos poder atender parte da demanda, comprando minério de ferro de terceiros para revender aos nossos clientes. Em 2007, compramos 8,3 milhões de toneladas de minério de ferro e 11,7 milhões de toneladas de pelotas de terceiros. (VALE, 2007).

Embalada com a crescente demanda chinesa, uma empresa brasileira de engenharia naval e *off shore*, contratada pela Vale, começou a projetar o que viria a ser o Valemax⁴, o maior mineraleiro do mundo, capaz de transportar até 400 mil toneladas de carga (VALE, 2013). Nesse mesmo ano, a Vale fez uma encomenda de 12 navios Valemax ao estaleiro chinês Rongsheng Heavy Industries (RSHI),

³ Minério fino para pelotização, transformação em partículas ultrafinas (IPT, 2015).

⁴ Conhecidos por Valemax, são também chamados de VLOCs, na sua sigla em inglês para “*very large ore carriers*”.

localizado na província de Jiangsu. Outras sete embarcações foram encomendadas ao estaleiro Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering (DSME), na Coreia do Sul. A Vale também afretou, por 25 anos, 16 navios da classe Valemax encomendados pelas empresas STX Pan Ocean, Berge Bulk e Oman Shipping Company (VALE, 2013).

Em 2008, porém, com a eclosão da crise econômica mundial, houve uma reviravolta na conjuntura do setor. Se, no ano de 2007, a Vale precisava comprar produtos de terceiros para conseguir atender à elevada demanda chinesa, em 2008, ela teve que desenvolver novas estratégias para acessar o mercado chinês, conforme atesta o documento “Vale e China: 40 anos de parceria” (2013, p. 95):

De repente, a Vale se viu com seus estoques abarrotados de minério, e a produção de algumas minas, com custo mais alto, foi suspensa.(...) Foi ali que um grupo, liderado pelo diretor executivo José Carlos Martins, decidiu lançar a “Armada da Vale”, que nada mais era que encher navios com minérios e seguir rumo à China para tentar vender no mercado spot (...) A estratégia deu certo: a Vale conseguiu entrar no último mercado de minério de ferro da China até então inexplorado pela empresa – o das pequenas e médias siderúrgicas, que sempre preferiam comprar no mercado spot⁵ (VALE, 2013).

Em 2009, apesar do agravamento da crise, a China se tornou a principal compradora de matérias-primas gerais da Vale (VALE, 2009). Em relação aos minérios de ferro e pelotas, a China respondeu por 56,8% das exportações da Vale (VALE, 2009). Naquele ano, reconhecendo, por exemplo, que, se não tivesse capacidade de atender ao aumento de demanda, a Vale poderia perder clientes, ela optou por manter os níveis de produção elevados (VALE 2009). Ainda em 2009, a Vale reconheceu estar sujeita a leis e regulamentos em várias jurisdições que poderiam sofrer alterações a qualquer tempo e gerar riscos aos negócios, conforme atestou o relatório ao investidor (2009, p. 8):

Podemos sofrer o efeito negativo de mudanças nas políticas governamentais (...) Nos países nos quais operamos, os governos podem impor ou mudar tributos ou royalties, ou alterar a base sobre a qual são calculados, de uma forma que é desfavorável para nós (VALE, 2009).

Em 2010, a Ásia ficou com 60,7% dos embarques da Vale de minério de ferro e pelotas, sendo que a China correspondeu por 42,9% das exportações da empresa

⁵ Mercado à vista, com preços normalmente mais baixos.

(VALE, 2013). Nesse ano, as receitas brutas das vendas de minério de ferro aumentaram 105,6%, se comparadas a 2009, principalmente graças a um aumento de 84,9% no preço médio de venda e de 11,2% no volume (VALE, 2010). O aumento no preço resultou da forte demanda por minério de ferro e o aumento no volume, da recuperação econômica no mundo todo. Animada, a Vale firmou um acordo com o Export-Import Bank of China e com o Bank of China Limited para financiar a construção de 12 unidades de transporte de grande porte no estaleiro Rongsheng, na China. Desse modo, foram mantidas projeções positivas para os anos seguintes.

Em 2011, a primeira unidade do Valemax ficou pronta e foi entregue. Ademais, a Vale, ainda sob o efeito da euforia com as vendas para a China, investiu no projeto S11D, na Serra dos Carajás, no Pará (VALE, 2013). Considerado o maior projeto de minério de ferro na indústria da mineração (VALE, 2013), o S11D, previsto para ficar pronto em 2016, deverá gerar uma produção de 90 milhões de toneladas métricas de minério de ferro por ano⁶. Ainda em 2011, a Vale iniciou os primeiros embarques de minério para a China a bordo dos aclamados navios *VLOCs*.

Em 2012, porém, a China oficialmente banuiu a atracação de navios com capacidade acima de 350 mil toneladas em portos chineses. As justificativas oficiais alegaram questões de segurança, mas há indícios de que a medida visava a proteger a indústria naval chinesa e os serviços de transporte marítimo chinês, já que os navios Valemax iam para a China carregados de minério e voltavam cheios de mercadorias chinesas, antes embarcadas em navios chineses de menor porte (REUTERS, 2012). A partir daí, a disputa em torno desses supercargueiros tem sido um capítulo à parte, com diversas reviravoltas e longas negociações. Assim, a Vale buscou alternativas e pôs em operação uma Estação de Transferência Flutuante (ETF), para dar flexibilidade e opções de transbordo para outros portos na Ásia, situados sem os 23 metros de profundidade necessários para receber o Valemax (VALE, 2013).

Em 2014, com a inauguração de um centro de distribuição na Malásia (VALE, 2013), com capacidade para estocar 30 milhões de toneladas, a Vale conseguiu descarregar o Valemax em portos asiáticos próximos da China. Com isso,

⁶ Também é considerado um projeto sustentável, que gerará diversos benefícios à sociedade e ao planeta, com economia de 93% no consumo de água e 77% no uso de combustível (VALE, 2013b).

economizou os custos do frete e o tempo de viagem para a China, que passou a ser de 10 dias, em vez dos 40 que levaria do Brasil, ou dos 15 dias que levaria um embarque da concorrente Austrália (VALE, 2014). Segundo Robbin (2014), esse centro foi um investimento de USD 1,3 bilhões e permitiu estocagens de até 30 milhões de toneladas no pátio, permitindo um importante ganho de competitividade nos embarques para a China.

Em fevereiro de 2015, a China anunciou o fim do banimento da atracação do Valemax em portos chineses (YANG, 2015). Aparentemente, a solução favorável à Vale se deu após um acordo que esta firmou com as empresas Cosco e China Shipowners' Association, que repetiam constantemente que os mega navios não eram seguros e apoiavam o governo chinês no impedimento da atracação (CHINA MORNING POST, 2015). No acordo da Vale com essas empresas, estabeleceu-se que, por um período de 25 anos, a Vale contrataria com elas as operações de frete do transporte de minério de ferro para a China (CHINA MORNING POST, 2015), sinalizando uma moeda de troca para a retirada do banimento.

Marcos da história contemporânea da Vale com a China

O objetivo desta subseção é identificar os principais marcos da história recente da Vale com a China. Para isso, adota-se o mesmo método utilizado nas seções I e II, quando o período de 2001 a 2015 foi desmembrado em três quinquênios, equivalentes, cada um deles, a um ciclo do plano quinquenal chinês. A escolha dos marcos prioriza as oportunidades e os riscos que a Vale enfrentou no mercado chinês ao longo dos períodos analisados.

Nota-se que o primeiro quinquênio (2001 a 2005) foi marcado pelo otimismo com as crescentes vendas para a China, que, logo no início do período, em 2002, tinha se tornado a maior importadora de minérios de ferro da Vale (VALE, 2002). Pode-se dizer que o otimismo da Vale na China foi resultado do acelerado volume de vendas, que, por sua vez, foi fruto de um longo contato estabelecido pela Vale com

clientes chineses, bem como de outros fatores conjunturais, como a necessidade da China em importar materiais básicos para manter seu crescimento econômico.

Como visto, a Vale iniciou o primeiro embarque de minério de ferro para a China ainda em 1973, quando Brasil e China nem tinham estabelecido as relações diplomáticas (VALE, 2013). Importantes parcerias, como as firmadas com a Baosteel, no ano de 1985, e sequencialmente aprofundadas e expandidas ao longo do quinquênio, foram essenciais para que a Vale ampliasse o seu acesso ao mercado chinês (VALE, 2013). No início dos anos 2000, os grandes projetos para o desenvolvimento chinês, o aumento nos preços internacionais do minério de ferro e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), que abriu a economia chinesa às importações e às novas tecnologias, teriam contribuído para que a Vale desenvolvesse projeções positivas sobre os negócios com a China.

No quinquênio seguinte (2006 – 2010), porém, a crise econômica mundial e as alterações no mercado fizeram com que o período fosse menos marcado pelo otimismo, e, mais, por uma tomada de consciência da Vale sobre os riscos aos negócios e à necessidade de diversificação de estratégias empresariais. Nota-se que o início deste quinquênio foi a continuação das projeções e dos resultados otimistas do quinquênio anterior, quando, no ponto auge, em 2007, a Vale chegou a operar à sua capacidade máxima (VALE, 2007). Em 2008, porém, com as reviravoltas da conjuntura internacional, a Vale teve que desenvolver outros projetos para diversificar estratégias e não sofrer grandes perdas nas suas vendas globais, das quais a China já representava cerca de 60% (VALE, 2013).

Como exemplo dessa diversificação cita-se a adoção de novos modelos de negócios na China, incluindo contatos com pequenas e médias empresas chinesas, em mercado spot (VALE, 2013), em vez de focar exclusivamente em grandes companhias, como a Baosteel. Enquanto essas teriam minas próprias, em operações verticalizadas, sofreriam maiores intervenções do governo chinês e, em condições adversas, poderiam suspender contratos com a Vale, as pequenas e médias seriam mais dependentes do fator preço e menos sujeitas ao controle do governo central (REUTERS, 2014). Assim, a Vale passou a diversificar a sua base de clientes na

China, bem como alertar seus investidores sobre uma variada gama de riscos enfrentados pela companhia, principalmente a partir de 2008, com o início da crise.

O quinquênio posterior, entre 2011 e 2015, iniciou-se com o agravante de que os preços internacionais do minério de ferro, até então em ascensão, passaram a sofrer considerável declínio, conforme visto no gráfico 1, na segunda seção. Os baixos preços internacionais do minério de ferro, mantidos em decadência até o final de 2014 e, a partir de 2015 em oscilação, implicaram para a Vale uma consequência imediata em termos de faturamento⁸. Com os preços em queda (entre 2011 e 2014, vide Gráfico 1), a empresa teve que vender cada vez mais volumes de carga para faturar o mesmo ou menor valor, como se vê abaixo na tabela 3, a seguir.

TABELA 3 – Exportações de minérios de ferro e seus concentrados do Brasil para a China

Período	US\$ FOB	Peso Líquido (kg)
2011	17.976.880.575	153.785.321.188
2012	13.950.844.361	162.611.847.514
2013	15.227.156.285	165.751.178.837
2014	11.744.118.112	174.877.232.363

Fonte: ALICEWEB (2015)⁹

O quinquênio foi, portanto, bastante atribulado, exigindo da empresa cada vez mais elaboradas e ousadas estratégias empresariais, bem como um constante monitoramento e negociação com o governo chinês, sobretudo para gerenciar as crises bilaterais, das quais o Valemax seria o principal exemplo. Ainda é cedo para avaliar se a entrada do Valemax na China será, de fato, efetiva; nota-se que a Vale buscou, no caso, uma solução do tipo *win-win*, alcançada não só por meio de uma

⁸ Inúmeros analistas, a exemplo de Soares (2015) e Ma (2015), indicam que a redução dos preços do minério de ferro no mercado internacional teria sido propositalmente provocada pela Vale e pelas outras grandes mineradoras, que queriam, com isso, quebrar suas concorrentes, cujos custos de produção são mais elevados.

⁹ Esses números referem-se às exportações de NCM 26011100. Cerca de 90% desse valor é exportado somente pela empresa Vale S.A.

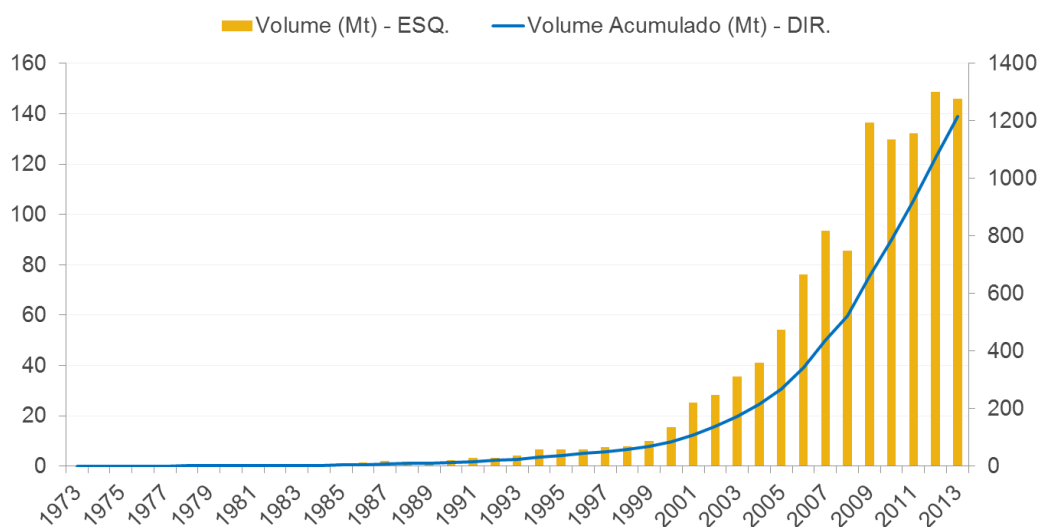
negociação direta com o governo chinês, mas, sobretudo, por meio de acordos e parcerias com empresas chinesas envolvidas na disputa, aptas a influenciar políticas e processos dentro do governo chinês.

A conclusão parcial dessa subseção é que, apesar da crescente importância da China para os negócios internacionais da Vale ao longo de todo o período (2001 – 2015), a relação tem passado por sucessivas dificuldades e amadurecimento, exigindo da empresa sofisticadas estratégias empresariais. Grosso modo, o primeiro quinquênio (2001 – 2005) foi marcado por uma fase otimista, quando a China se tornou o mercado prioritário da Vale. O segundo (2006 – 2010), pela tomada de consciência dos riscos bilaterais, motivada pelas reviravoltas sofridas com a crise em 2008. O último (2011 – 2015), pelo constante gerenciamento de crises, diversificadas estratégias empresariais e longas e complicadas negociações bilaterais, em que o caso Valemax seria o principal exemplo.

Influência da China nos negócios internacionais da Vale

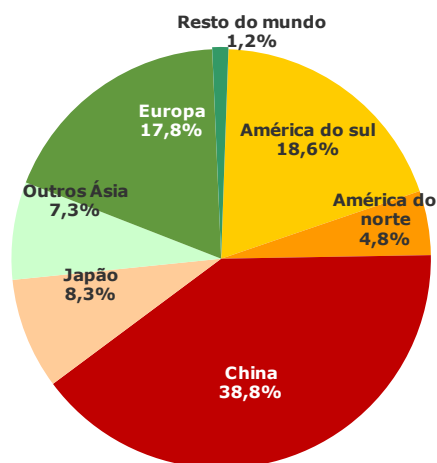
Com base nos dados qualitativos e quantitativos apresentados nas duas subseções anteriores, não restam dúvidas a respeito da importância e dos impactos econômicos da China nos negócios internacionais de ferro e aço da Vale. Desde 2002, a China é o principal destino das exportações de minérios de ferro da Vale, representando um elevado percentual do faturamento global da empresa. Esses impactos são facilmente observados nos gráficos abaixo, em termos de dois indicadores: exportações e faturamento.

GRÁFICO 2 - Exportações de minério de ferro da Vale para a China



Fonte: VALE (2014)

GRÁFICO 3 – Receita da Vale por destino de vendas (US\$ 48,9 bilhões em 2013)



Fonte: VALE (2014)

Em termos políticos, porém, a mensuração dos impactos é uma tarefa que comporta diversas limitações, como diferentes temporalidades, fatores intervenientes

e causas rivais (MARINI & MARTINS, 2004). Há, entretanto, alternativas qualitativas viáveis, dentre as quais figuram a construção de “pontes parciais” baseadas na presunção de relações fortes entre as variáveis analisadas (MARINI & MARTINS, 2004). Assim, faz-se, na presente subseção, uma tentativa de relacionar as políticas chinesas com os marcos da Vale, com vistas a identificar se há relações fortes entre essas variáveis. Serão confrontadas as quatro principais diretrizes políticas para o setor, identificadas na seção 2, com os marcos da Vale na China. Com vistas a elucidar a análise, faz-se, no quadro abaixo, um resumo das principais políticas e marcos identificados entre 2001 e 2015.

QUADRO 3 –Políticas chinesas para o ferro e o aço x marcos da relação Vale-China (2001 – 2015)

QUINQUÊNIO	POLÍTICAS CHINESAS	MARCOS DA VALE
2001 – 2005	10º Plano Quinquenal: desenvolvimento de empresas siderúrgicas tecnológicas; reestruturação do setor; fechamento de pequenas plantas siderúrgicas obsoletas.	Otimismo: aumento do volume de vendas; China se torna a maior cliente da Vale em 2002.
	"China's Policy on Mineral Resources": estímulo à prospecção de novas minas na China e no exterior.	
	"China's 2005 Steel and Iron Industry Development Policy": redução do número de fábricas de ferro e aço.	
	Políticas do NDRC: fusões e aquisições entre empresas do setor; desconcentração espacial da exploração das minas para o norte e interior.	
2006 – 2010	11º Plano Quinquenal: corte de incentivos às empresas poluidoras e que não utilizassem práticas tecnológicas mais modernas.	Até 2007, otimismo. Depois, amadurecimento e ciência dos riscos, ainda que as vendas continuassem elevadas. Elaboração de novas estratégias, incluindo acesso a empresas chinesas de menor porte no mercado spot.
	"Iron and steel industry revitalization plan": promoção de exportações indiretas de bens siderúrgicos; isenção de impostos para aço, aumento de financiamentos, créditos para exportação, fusões e aquisições.	
	Políticas do NDRC: fechamento de algumas empresas de ferro, aço e minerais não metálicos que não tinham cumprido com as normas ambientais.	
	"Guiding Opinion Concerning the Advancement of Adjustments of State Capital and the Restructuring of State-Owned Enterprises": controle do Estado sobre o setor de ferro e aço; fomento às fusões das SOEs de baixa performance com outras SOEs de melhor performance.	
	Políticas da CISA e CCCMC: restrições às importações de ferro por parte de empresas siderúrgicas menores.	

2011 – 2015	12º Plano Quinquenal: fortalecimento da renovação tecnológica; redução das capacidades ociosas da indústria e promoção de indústrias campeãs nacionais.	Gerenciamento de crises, sobretudo envolvendo o Valemax. Novas estratégias para acessar a China, como o CD na Malásia. Faturamento menor, com a redução dos preços internacionais do minério de ferro. Aumento do volume de vendas.
	Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Indústria de Ferro e Aço: fortalecimento do papel do Estado em manter o equilíbrio do setor de ferro e aço.	
	Políticas do Conselho de Estado: novas medidas para bloquear investimentos em mineração.	
	"Optimizing the work on the market environment of enterprises' M&A": fomento à atuação das companhias chinesas no exterior.	

Fonte: elaboração própria, com base nas informações das seções anteriores.

Por meio do cruzamento das informações contidas nas colunas 2 e 3 do quadro acima, podem-se fazer inferências sobre a relação das políticas chinesas nos negócios da Vale, sobretudo se há convergências, divergências, ou se elas estão desconectadas. No primeiro quinquênio, como as vendas da Vale eram destinadas sobretudo para as grandes empresas, como a Baosteel (VALE, 2013), com a qual a Vale tinha longo histórico de parceria, a política governamental para fortalecer a indústria siderúrgica chinesa pode ter contribuído para alavancar as vendas da Vale na China e marcar o período como otimista para a Vale. Por outro ângulo, a política chinesa de fomentar a prospecção de novas minas e fechar pequenas empresas chinesas não teria gerado impacto relevante nos negócios da Vale, já que não foram identificados prejuízos ocasionados por essa política.

No segundo quinquênio, notam-se relações de convergências e divergências entre políticas e marcos. No primeiro caso, percebe-se que a política chinesa de ampliar os incentivos à indústria de aço na China converge para o aumento das exportações de minérios de ferro da Vale para as siderúrgicas chinesas. Ao promover a produção de aço para exportação, seguindo standards internacionais, o governo chinês teria contribuído para ampliar a demanda chinesa por minério de ferro de qualidade, favorecendo os negócios da Vale. No segundo caso, porém, observa-se que as políticas que dificultariam as operações das empresas menores e menos competitivas na China não teriam evitado que essas empresas continuassem

operantes, já que as vendas para elas foram essenciais para que a Vale desovasse os altos estoques acumulados antes da crise de 2008 (VALE, 2008).

No terceiro quinquênio, o governo chinês identificou um superaquecimento e excesso de oferta no setor de mineração chinês. Assim, bloqueou novos investimentos em minas e buscou fortalecer o papel do Estado em regular o mercado e promover o equilíbrio. Pode-se inferir que as dificuldades ao Valemax, além dos motivos expostos nas subseções anteriores, podem ter sido motivadas, também, pelo interesse do Estado chinês em controlar a oferta de minério na China. Observa-se, porém, que, apesar da proibição ao Valemax, as vendas da Vale na China continuaram elevadas e até cresceram, em termos de volumes, de modo que a política não teria influenciado nos resultados da Vale no quinquênio.

Assim, pode-se concluir que há alguns sinais de influências das políticas chinesas nos negócios da Vale. Utilizando-se a metodologia de Marini & Martins (2004), que estabelece relações entre dois eventos, afirma-se que, nos quinquênios 1 e 2, as exportações de minério de ferro da Vale para a China podem ter sido estimuladas pela política chinesa de se tornar uma grande produtora de aço. Sobre a política de diversificar seus fornecedores de minérios e investir em minas no exterior, não se notou correlação com os marcos da Vale. Sobre a redução da capacidade ociosa e o fechamento das pequenas empresas ou fusão dessas com as mais competitivas, notou-se que essa política foi ineficiente para a China, já que as pequenas siderurgias teriam contribuído para a demanda por minérios da Vale entre 2008 e 2009. Finalmente, no que concerne ao fortalecimento do Estado no setor, pode-se estabelecer uma ponte entre essa política e as dificuldades enfrentadas pela Vale no terceiro quinquênio, como as relacionadas ao Valemax.

Conclusão

O presente artigo buscou analisar as relações Brasil-China sob uma perspectiva além dos paradigmas tradicionais. Por meio de um estudo de caso sobre os impactos das políticas chinesas do setor de ferro e aço nos negócios internacionais da Vale S.A, este estudo demonstrou que o comércio bilateral não é influenciado somente pelo preço e pelas regras de mercado, mas, também, por regulamentos específicos e, sobretudo, pelos interesses Estadais.

Neste artigo, foram identificadas as políticas chinesas para o setor de ferro e aço e influências dessas políticas nos negócios internacionais da Vale, no período entre 2001 e 2015. Notou-se que, nesse espaço temporal, a China adotou uma estratégia clara para o seu setor de ferro e aço, com quatro diretrizes principais, que estão interconectadas e apontam a tendência de o Estado chinês buscar um maior poder para desenvolver, regular e equilibrar esse mercado.

Para os negócios da Vale, em específico, demonstraram-se algumas correlações entre as políticas chinesas para o ferro e o aço e os principais marcos da história da Vale na China. Notou-se que, apesar da manutenção dos elevados volumes de negócios, as relações da Vale com a China têm enfrentado diversas dificuldades e exigido cada vez mais elaboradas estratégias da empresa. Provou-se que, entre os fatores que influenciam o resultado de seus negócios, não estão somente os aspectos micro e macroeconômicos, mas, também, uma série de questões conjunturais e interferências políticas.

Ressalta-se que, no período analisado, as relações da Vale com a China passaram por um processo de amadurecimento e a empresa tem conseguido aumentar a sua presença no mercado chinês, desenvolver e aperfeiçoar estratégias e buscar soluções para os seus problemas, por meio de negociações *win-win* e parcerias com empresas chinesas. Para o futuro, a Vale deve enfrentar um cenário de maiores dificuldades, que exigirão estratégias ainda mais sofisticadas, já que o setor de ferro e aço na China está passando por um importante processo de reestruturação e o governo chinês buscará exercer maior controle e intervenção sobre esse mercado.

REFERÊNCIAS

ALICEWEB. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Exportações do Brasil para a China. 2015. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br/>. Acesso em: 15/02/2015.

ASIANLII. Asian Legal Information Institute. ASIANLII, 2005. Disponível em: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/pfdoiiasi501/>. Acesso em 04/01/2015.

BECARD, D. O que esperar das relações Brasil-China? Dossiê China: desenvolvimento econômico e segurança internacional. **Revista de Sociologia Política**. vol.19 supl.1. Curitiba, 2011.

BETHEL, E. Why Is China Investing Overseas? **Seeking Alpha**, 26.Aug. 2009. Disponível em: <http://seekingalpha.com/article/158363-why-is-china-investing-overseas>. Acesso em 04/03/2015.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, MDIC/ SECEX. **Balança Comercial Brasileira**, 2014. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>. Acesso em 01/10/2014.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, MDIC/ SECEX. **Balança Comercial Brasileira**, 2015. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>. Acesso em 01/03/2015.

BRESLIN, S. Constructing Visions of China: Theories and Purposes and Interests. **China in the Eyes of the World Intellectuals: Perception and Image**. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences, 2006.

CASTELLO, Robin. **China, uma parceria prioritária**. Seminário Brasil-China: facilitando os negócios bilaterais. São Paulo, 24 de novembro de 2014.

CCTV. **Key meeting on advancing 'rule of law' concludes**. Disponível em: <http://english.cntv.cn/2014/10/23/VIDE1414068841896271.shtml>. Acesso em: 15/01/2015.

CHINA DAILY. Steel Industry to Get Mean, Lean. **Look into the next five years**. China Daily, 2000. Disponível em: <http://www.china.org.cn/e-15/15-3-b/15-3-b-50.htm>. Acesso em 21/01/2015. Acesso em 15/01/2015.

CHINA, China Daily. **Full text of white paper on China's Policy on mineral resources**. China Daily, 2003. Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/en/doc/2003-12/23/content_292806.htm. Acesso em 15/01/2015.

CHINA, China Internet Information Center. **Mineral Resources Law of the People's Republic of China**, 1996. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/environment/34342.htm>. Acesso em 20/01/2015.

CHINA, China Internet Information Center. **The Legislative System of China**, 2014. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/features/legislative/75857.htm>. Acesso em 20/01/2015.

CHINA. Legal Information Center. **Guiding Opinion Concerning the Advancement of Adjustments of State Capital and the Restructuring of State-Owned Enterprises**, 2006. Disponível em <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=6540&CGid>.

CHINA. The National People's Congress of the People's Republic of China. **Constitution of the People's Republic of China**, 2004. Disponível em: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm. Acesso em: 15/01/2015.

CHINA. The State Council of the People's Republic of China. **Key targets of China's 12th five-year plan**, 2011. Disponível em: http://www.gov.cn/english/2011-03/05/content_1816822.htm. Acesso em 21/01/2015.

CISA. China Iron and Steel Association, 2015. Statistics. Disponível em: <http://www.chinaisa.org.cn/gxportal/DispatchAction.do?efFormEname=ECTM40&key=VzQOMVw3BGVUNQQzUjVWNwRgVTZWMgYxU2BRZQVnV2IKGQ5BWkFQYgMSBkFQRwJi>. Acesso em 10/10/2014.

DORN, C. & CLOUTIER, C. T. **Report on Chinese Industrial Policies**. Brasília: King & Spalding e Confederação Nacional das Indústrias, 2013.

DUMBAUGH, K e MARTIN, M. F. **Understanding China's Political System**. Washington: Congressional Research Service, 2009.

ECONOMIST. **China and the market for iron ore**, 2009. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14710643>. Acesso em 01/09/2014.

ECONOMY, E. & LEVI, M. **By all means necessary: how China's resource quest is changing the world**. Oxford: Oxford UP, 2014.

EUROMONITOR. Estatísticas para o setor de ferro e aço. Disponível em: <http://www.portal.euromonitor.com/portal/statistics/tab>

FERNANDES, T. M. **Conhecendo o Sistema Político Chinês**. Brasília: Apex-Brasil, 2014.

IPT. INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS, 2015. Tecnologias de pelotização de finos. Disponível em: http://www.ipt.br/centros_tecnologicos/CTGeo/colunas_tecnicas/3-tecnologias_de_pelotizacao_de_finos.htm

KOCH-WESER, I. **Chinese Mining Activity in Latin America: A Review of Recent Findings**. Inter-American Dialogue, 2014.

LAWRENCE, S & MARTIN, M. **Understanding China's Political System**. US Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf> . Acesso em 10/10/2014.

LIEBERTHAL, K. **Governing China**: from Revolution through Reform. Segunda edição. New York: Norton & Company, 2004.

MARINI, C & MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública. Madrid, 2-5 nov. 2004. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049615.pdf>. Acesso em: 10/03/2015.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy, transitions and growth**. 2007. The MIT Press. London.

REUTERS. Big Miners struggle to tame China with iron ore glut. 2014. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/09/22/china-iron-idUSL3N0RG2XF20140922>

REUTERS. **Giant Valemax Ship Delivers Nearly 400,000 Tons of Iron Ore to New Malaysian Terminal**. Disponível em: <http://gcaptain.com/berge-everest-vloc-delivers-iron-ore-malaysian-terminal-vale/>

RUIGU, Walter. Chinese Mining Firms in the Year of the Horse: a Trot, a Canter or a Gallop? **The China Analyst**, 2014. Disponível em: www.thebeijingaxis.com/tca/editions/the-china-analyst-apr-2014/229-chinese-mining-firms-in-the-year-of-the-horse-a-trot-a-canter-or-a-gallop. Acesso em 21/01/2015.

SHAMBAUGH, D. **China goes global**: the partial power. New York: Oxford University Press, 2013.

STANWAY, David. **Big miners struggle to tame China with iron ore glut**. Beijing: Reuters, 2014.

TSE, Pui-Kwan. **The mineral industry of China**. USGS, 2004. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2002/chmyb02.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

TSE, Pui-Kwan. **The mineral industry of China**. USGS, 2005. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2003/chmyb03.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

TSE, Pui-Kwan. **The mineral industry of China**. USGS, 2007. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2005/chmyb05.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

TSE, Pui-Kwan. **The mineral industry of China**. USGS, 2010. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2008/chmyb08.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

TSE, Pui-Kwan. **The mineral industry of China**. USGS, 2012. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-ch.pdf>. Acesso em 05/01/2015.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, 2011. V. 19, número: 145-148.

- VALE. **Projeto Ferro Carajás S11D: um novo impulso ao desenvolvimento sustentável do Brasil.** 2013b. Disponível em: <http://www.vale.com/PT/initiatives/innovation/s11d/Documents/book-s11d-2013-pt.pdf>. Acesso em 14/02/2015.
- VALE. Relatório Annual 20F, 2001. Disponível em: <http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/F2001p.pdf>. Acesso em 11/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2002. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2002p.pdf. Acesso em 11/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2004. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2004_p.pdf. Acesso em 11/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2006. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2006_p.pdf. Acesso em 20/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2007. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2007_p.pdf. Acesso em 20/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2008. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2008_p.pdf. Acesso em 20/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2009. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2009_p.pdf. Acesso em 20/12/2014
- VALE. Relatório Annual 20F, 2010. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2010_p.pdf. Acesso em 01/02/2015.
- VALE. Relatório Annual 20F, 2012. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2012_p.pdf. Acesso em 01/02/2015.
- VALE. Relatório Annual 20F, 2013. Disponível em: http://www.vale.com/PT/investors/Quarterly-results-reports/20F/20FDocs/20F_2013_p.pdf. Acesso em 01/02/2015.
- VALE. Vale e China: 40 anos de parceria. **Vale S.A.**, 2013. Disponível em: <http://www.vale.com/PT/aboutvale/news/Documents/china-quiz-8/pdf/40anosValeChina.pdf>. Acesso em 24/02/2015.
- WONG, F & BLOUNT, J. **Vale/China iron ore ship dispute deepens.** Mineweb, 2012. Disponível em: <http://www.mineweb.com/archive/valechina-iron-ore-ship-dispute-deepens/>. Acesso em: 02/02/2015.

WORLDSTEEL. The World Steel Association. Statistics, 2014. Disponível em: <http://www.worldsteel.org/statistics/crude-steel-production.html>. Acesso em 10/11/2014.

YANG. J. **China lifts three-year ban on Valemax cargo ships.** SOUTH CHINA MORNING POST, 2015. Disponível em: <http://www.scmp.com/business/commodities/article/1708704/china-lifts-three-year-ban-valemax-cargo-ships>

YONGDING, Y. 2007. **Global Imbalances: China's Perspective.** Washington (DC): Peterson Institute for International Economics.