

# Elementos de terras raras como instrumento de *Smart Power* da China<sup>1</sup>

## *Rare earth elements as an instrument of chinese smart power*

Alexandre César Cunha Leite<sup>2</sup>  
Mércia Cristina Gomes de Araújo<sup>3</sup>

### RESUMO

este texto analisa as estratégias que norteiam a política de poder chinesa em relação ao monopólio e exploração dos Elementos de Terras Raras (ETR). O termo “terras-raras” corresponde à dificuldade e ao custo de sua extração e não à escassez desses elementos. Esses insumos constituem-se como um grupo de 17 elementos químicos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech*, cujo uso é imprescindível nas vertentes comercial e militar. Esses minerais possuem propriedades muito semelhantes, tais como a maleabilidade e a resistência que oferecem. Atualmente, a China é o ator monopolista do mercado de Terras Raras, detendo cerca de 35% das reservas e exercendo o controle de aproximadamente 97% do mercado mundial desses elementos. Argumenta-se aqui que a China utiliza sua posição de monopolista como instrumento de poder, aqui denominado de *Smart Power*, para se destacar no mercado mundial e, simultaneamente, exercer controle na geração e oferta de um insumo que garante ao país valor agregado nas suas transações e poder de barganha diferenciado.

**Palavras-chave:** Elementos de terras raras. *Smart Power*. China.

### ABSTRACT

This paper analyzes the strategies that guide the Chinese power policy on monopoly and exploitation of Rare Earth Elements (REE). The term “rare earth” is related to the difficulty and cost of its extraction and not about its scarcity of these elements. These inputs are formed as a group of 17 chemical elements used in strategic areas in the manufacture of high-tech products, whose use is indispensable in commercial and military aspects. These minerals have very similar properties, such as malleability and resistance they offer. Currently, China is the monopolist actor of rare earth market, holding about 35% of the reserves and exercising control approximately 97% of the world market of these elements. It is argued here that China uses its position of monopoly as an instrument of power, here called *Smart Power* to excel in the world market and simultaneously exert control in the generation and supply of the input that guarantees the country value in their transactions and power of different bargain.

**Keywords:** Rare earth elements. *Smart Power*. China.

1. Este texto é parte de uma pesquisa cujo foco é a importância estratégica das reservas e depósitos de ETR para nações emergentes e países desenvolvidos, considerando seus objetivos de desenvolvimento e inserção internacional. O escopo temporal das informações utilizadas neste texto limita-se aos dados disponíveis até o primeiro semestre de 2015. Mudanças no cenário decorrentes da decisão da OMC (de meados de 2015) a respeito da ação monopolista da China na oferta dos ETR fazem parte de uma agenda de pesquisa em andamento. A pesquisa supracitada obteve financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Os autores agradecem aos pareceristas pelas relevantes contribuições, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre o conteúdo do texto.

2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq), pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq) e do Grupo Política Externa, Cooperação e Desenvolvimento (DRI/UFPB).

3. Bacharel em Relações Internacionais pela UEPB, graduanda em Economia pela UFPB e MBA em Gestão Empresarial pelo Centro Universitário de João Pessoa (em andamento). Pesquisadora de Iniciação Científica entre 2013 e 2015. Extensionista no Modelo Universitário de Diplomacia. Do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na UEPB. Bolsista CNPq e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).

Recebido em:  
09 de abril de 2016  
Aprovado em:  
15 de junho de 2016

## Considerações Iniciais .....

A China tem se consagrado como a grande potência política, econômica e militar da região da Ásia-Pacífico. Trata-se de um Estado que por sua dimensão demográfica, territorial, militar e, acima de tudo, econômica tem se tornando um gigante incontornável na região asiática. Este texto busca analisar a posição chinesa no mercado de Elementos de Terras Raras, considerando não apenas uma posição de mercado, mas, sobretudo uma posição de poder dentro do sistema internacional. Para tanto, parte-se do conceito de *Smart Power*, conforme cunhado por Armitage e Nye Jr (2007) e mais recentemente presente em Nye Jr (2012), que leva em consideração a aplicação do poder inteligente – entender o cenário e definir a melhor estratégia de ação considerando uma junção de *hard* e *soft power*.

A sugestão de Armitage e Nye Jr (2007) e Nye Jr (2012) para lidar com a complexidade das duas formas de exercer poder (*soft e hard power*), deriva em uma terceira possibilidade: o “*smart power*”, poder capaz de contrapor às percepções errôneas acerca dos dois poderes até então utilizados pelos atores no sistema internacional cunhado pela estrutura anárquica, limitados por suas estruturas ideológicas, a saber: o realismo e o liberalismo.

Com efeito, a escolha da base teórica proposta pelos autores supracitados (e, posteriormente derivadas em formas mais complexas de análise), está diretamente relacionada ao fato da grande aderência à formulação da política externa chinesa, em especial no caso das terras-raras, elementos que caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva de produtos de defesa de inúmeros Estados. O *smart power* encontra-se diretamente atrelado a condução e a execução do comportamento chinês voltado para restrição dos elementos essenciais às indústrias dos seus grandes importadores. Com o uso conjugado de mecanismos de poder duro e brando, a atuação chinesa sob seu mercado de terras-raras passou a deter um caráter menos flexível e mais pragmático. Um exemplo de tal atuação se deu quando a China passou a autorizar apenas o investimento de empresas estrangeiras quando estas formavam coalizão com mineradoras domésticas. O instrumento de poder também pôde ser vislumbrado quando a produção chinesa sobre os ETR superou a produção americana, deixando-a dependente das exportações chinesas, fase nomeada por Zhang et al. (2012) como período subsidiado.

Em outro momento da obra já foi explicado que tais elementos não se constituem terras e tampouco são raros, como a nomenclatura sugere. O termo “terras-raras” corresponde à dificuldade e ao custo de sua extração e não à sua escassez. O uso dos insumos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech* é imprescindível nas vertentes comercial e, a posteriori, militar, e por isso a manipulação estratégica da China sobre a exportação desses recursos tornou-se uma variável definitiva para a repercussão da limitada autossuficiência dos EUA no que concerne às suas práticas econômicas e a sua vulnerabilidade comercial no caso desses recursos, uma vez que esses são extremamente essenciais para preservação do seu parque industrial de produtos de defesa.

A China tem nas últimas décadas prezado pela conjugação de suas políticas de poder na prática, alinhando simultaneamente seus interesses nos ambientes doméstico e internacional. É uma aplicação direta da sua vertente pragmática quando se trata de política, seja interna, seja externa. Seu monopólio da indústria de exploração, produção e comercialização de produtos compostos por porcentagens razoáveis dos elementos de terras-raras são considerados para os fins deste texto uma estratégia utilizada por Beijing na formulação e implementação de suas ações nas quais seu *hard power* e *soft power* estão congruentemente conjugados em estratégias eficazes. Esta interação entre ambas as faces de poder utilizadas por Beijing é objeto de diversos questionamentos e inquietações norte-americanas, respaldadas com maior ênfase em um litígio (WORD TRADE ORGANIZATION, 2015) encabeçado pelos EUA junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Logo, dedica-se aqui a analisar a articulação entre as duas vertentes de poder utilizadas pelo governo chinês na última década, período no qual ocorreu um crescente aumento do protagonismo chinês na região asiática assim como no cenário internacional. Todavia, o aumento do protagonismo chinês na indústria de terras-raras, além de trazer oportunidades de projeção, inserção e autonomia para o país, também acarretou uma nova série de desafios. Inevitavelmente, recaí-se na pergunta: até que ponto as capacidades internas de monopólio e produção dos insumos de terras-raras e da exportação dos mesmos permitem à China ocupar uma posição confiável na geopolítica mundial?

Sob esse viés, leva-se também em consideração a dimensão dos interesses e das escusas preferências chinesas, uma vez que apesar de utilizar-se da narrativa pacífica e benévola de manutenção de sua indústria interna e zelo pelo meio ambiente, o aumento de sua projeção externa culminou na ascensão de novos desafios em diferentes cenários, e de novas jogadas fazendo uso dos três tabuleiros de poder em novas modalidades de ação.

Assim sendo, o objetivo geral do trabalho reside em realizar uma análise do posicionamento estratégico chinês sob a ótica da monopolização dos Elementos de Terras Raras (ETR) e o uso de tais elementos como instrumento de *Smart Power*. A hipótese levantada aqui é de que a China vem conferindo crescente importância ao seu *soft power*, ao mesmo tempo em que busca usá-lo conjugando-o com o *hard power*, adotando como medida final o *smart power*.

Portanto, para os fins pretendidos e estabelecidos para o texto que segue, sua divisão pretende contemplar, ainda que brevemente o conceito de *Smart Power* e o entendimento que se tem da sua adoção pelos tomadores de decisão chineses e qual o lugar dos ETR nessa macroestratégia.

#### Smart Power e a política interna e externa chinesa .....

A projeção do poder por parte do ator mais importante do sistema, o Estado, é um instrumento essencial para se conseguir influência, relevância e capacidade de barganha no tabuleiro internacional. O poder, conceito caro às Relações Internacionais, pode ser brevemente definido como “a capacidade ou a possibilidade de agir e de produzir efeitos”

(BOBBIO, 1998, p. 933), direcionados aos interesses e anseios dos atores envolvidos. No que concerne à sua operacionalização relativa às suas capacidades materiais, Moreira (1997) abrange elementos de *soft* e de *hard power* e da sua congruente conjugação:

o poder é o produto de recursos materiais (*tangible*) e imateriais (*intangible*) [ambos *soft* e *hard power*], que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congregar, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses (MOREIRA, 1997, p. 221 (grifo do autor).

A virtude da asserção de Moreira (1997) reside no fato de que torna o poder algo mais concreto, previsível e mensurável. Importante ressaltar que a conversão do poder é uma variável crucial, ou seja, os Estados que convertem seus recursos no sentido de obter os resultados desejados devem, sobretudo, utilizar estratégias bem planejadas e uma liderança hábil, o que Nye Jr (2012) chama de *Smart Power*. Compreender e utilizar essa base teórica é de grande valia para se analisar o caso chinês em tomadas de decisão em política externa, notadamente para o caso aqui tratado, concernente aos ETR. O que se argumenta aqui é que diante de um cenário internacional constituído de uma grande potência, ainda hegemônica, os EUA, uma potência emergente cuja pujança tem se feito notar nos últimos 35 anos, a China, cercadas, contudo, por países ainda relevantes no cenário europeu e pelo subúrbio do globo, os países africanos, a América Latina e a região do Oriente Médio<sup>4</sup>, todo instrumento de poder e diferenciação nas barganhas internacionais deve ser seriamente considerado. Logo, considera-se aqui um fundamento teórico, a saber: o *Smart Power*; e um fato concreto, a instrumentalização dos ETR como forma de exercício de poder. De acordo com Nye Jr (2012), os recursos naturais e a robustez econômica, além da capacidade militar e do território (população mais dimensão) estão normalmente relacionados com o conceito de poder, uma vez que tal conceito está frequentemente ligado à capacidade de um Estado de prover empreendimentos em caso de uma guerra. Contudo, possuir instrumentos de poder e não deter aptidão ou habilidade de convertê-los em ações concretas, de nada servirá ao Estado, mesmo que esse detenha capacidades importantes.

4. *Heartland* de Mackinder.

No caso evidenciado nesse texto, debruça-se na análise da situação das terras-raras e da necessidade proeminente dos EUA (e de outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento) de comprarem tais materiais da China. Ainda, tomando como evidência o trato da questão dos ETR, observa-se que em um primeiro momento, apesar de ser, em termos dimensionais, o Estado mais influente do mundo, os EUA, definindo-se ou não como potência hegemônica e balanceadora do poder mundial, não tem seu poder efetivamente traduzido na capacidade de influenciar diretamente as ações dos Estados do Pacífico asiático, particularmente da China.

Dentro do campo das Relações Internacionais, duas perspectivas teóricas sobre o poder predominavam nas análises dos mais diversos cenários. O *Soft Power* entendido como a “capacidade de um Estado obter o que deseja por meio do poder de atração da sua cultura, das suas ideias, das suas políticas domésticas e da sua diplomacia” (NYE JR, 2012, p.115). Enquanto o *hard power* seria a habilidade, traduzida na capacidade de coagir o outro por

meio de ameaças e incentivos, levando-os a agir de maneira que são contrárias às suas preferências e estratégias iniciais. O uso da força no *hard power* está associado não só ao poder militar, mas também ao poder econômico<sup>5</sup> e as pressões desse recorrentes exercidas como ameaças de barreiras aos fluxos financeiros (NYE JR, 2012). Ao mesmo passo Nye Jr (2012) infere que no século XXI o jogo *hard* passou a demandar mais recursos financeiros, por outro lado o jogo *soft* não consegue mais atingir e convencer com todas as peças do jogo em todos os cenários. E qualquer ator que se concentrar apenas em um desses tabuleiros, perderá nos outros níveis de análise. Nessa constante, há o advento de uma nova jogada que pode dar o xeque mate ou pode se converter em vários xeques, o *smart power*.

Posto desta forma, observa-se que o *Smart Power* distancia-se da lente das teorias convencionais das Relações Internacionais que versam sobre o poder em dois moldes, a saber: o militar no qual os Estados Unidos se destacam, e o econômico no qual o destaque é dado à China e a sua economia em ascensão. O uso da proposta teórica de Armitage e Nye Jr permite a análise de uma nova face do poder, o poder ideológico e cultural. Desenvolvido por Joseph Nye Jr (2004), o conceito de *soft power* designa a “capacidade de um Estado obter o que deseja através do poder de atração da sua cultura, das suas ideias, das suas políticas domésticas e da sua diplomacia” (NYE JR, 2004, p. 37). Compreender estes conceitos, como eles funcionam e de que maneira afetam a dinâmica das relações internacionais é relevante para compreender a configuração atual dos países dentro do sistema internacional, principalmente, no que concerne ao uso do *Smart Power* pela China no caso das terras-raras.

Adotando uma postura mais pragmática, a política externa norte-americana foi reposicionada. Suzanne Nossel em 2004 e Hillary Clinton em 2007 reforçaram a necessidade de adequar as políticas aos cenários, ou seja, compreender o cenário para a tomada de decisão em política externa.

Eu falo frequentemente em poder inteligente porque o conceito é central em nosso pensamento político e em nosso processo de tomada de decisão. Isso significa o uso inteligente de todos os meios à nossa disposição, incluindo a nossa capacidade de agrupar e conectá-los. Isso significa usar nossa força econômica e militar; nossa capacidade de empreendedorismo e inovação; bem como a capacidade e credibilidade do nosso novo Presidente e sua equipe. Significa também a aplicação do senso comum à moda antiga na formulação de políticas. É uma mistura de princípios e pragmatismo<sup>6</sup> (CLINTON, 2009).

A estratégia *Smart* surge com a necessidade de apresentar novas narrativas em diferentes cenários para o século XXI e com estratégias de poder não mais restritas ao setor militar, econômico e político. De acordo com Nye Jr (2012) o *smart power*, em contraponto com os dois conceitos mencionados anteriormente, “é a capacidade de obter que os outros queiram os resultados que você deseja” e, mais especificamente é “a capacidade de atingir metas através da atração ao invés de coerção” (NYE JR, 2012, p. 262).

Segundo Nye Jr (2012),

[...] uma narrativa para o *smart power* do século XXI, não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É principalmente, sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e “ascensão dos outros atores” (NYE JR, 2012, p. 267, grifo do autor).

5. Inclusão observada em Nye Júnior (2012).

6. I speak often of smart power because it is so central to our thinking and our decision making. It means the intelligent use of all means at our disposal, including our ability to convene and connect. It means our economic and military strength; our capacity for entrepreneurship and innovation; and the ability and credibility of our new President and his team. It also means the application of old-fashioned common sense in policymaking. It's a blend of principle and pragmatism.

Ao empregar o poder inteligente, a China tem avaliado os cenários, dosado sua projeção internacional e instrumentalizado seus elementos de terras-raras como componente de poder em sua geopolítica. Sua postura tem criado condições de manipular e prever situações distintas e cenários adversos adaptando-se a cada um deles por meio de ramificações do conceito de estratégia. Com uma capacidade dissuasória e um discurso convincente capaz de atrair economias interessadas em seus recursos, Beijing reitera sua articulação coerente entre suas políticas, analisando a evolução do contexto no qual está inserido o uso adequado de um “poder inteligente” e o uso de ambas as políticas exercidas em seu *hard e soft power*.

7. Nye Jr (2012, p.2)

No caso das terras-raras, insumos estratégicos vitais para a manutenção de parques industriais de grandes potências, apresenta-se latente a manipulação exercida pela China sobre as exportações. Opta-se, dessa forma, por princípio e por lógica, extirpar da análise da situação das terras-raras no mundo de um enfoque que trataria o problema como pertencente às esferas militar e política dos países envolvidos no litígio levado à OMC<sup>7</sup>. Pois de fato, trata-se, acima de tudo, de um problema econômico que pode vir a gerar repercussões tanto na política externa chinesa, como no conjunto de reações na política internacional. Nesse sentido, no caso relativo a tais insumos, há um descolamento instantâneo da hegemonia e do poder centrado no plano militar de um Estado específico em direção à outra esfera de atuação, a político-econômica, centrada em outro pólo de poder e sustentada de maneira distinta da hegemonia atual.

Vale reparar que em nenhum momento está sendo negada ou questionada a influência do contexto internacional e da pressão exercida pelos demandantes do painel da OMC em relação à restrição das quotas de exportação chinesas. Mas sustenta-se que a China tem sido sagaz ao utilizar um princípio básico de estratégia: a adequabilidade, ou seja, “o critério por meio do qual é avaliada se a modalidade de ação contempla as circunstâncias em que o Estado atua e tem possibilidade de desenvolvimento” (RIBEIRO, 2010, p.190).

8. Alternativamente também encontrado na literatura como Terras Raras.

#### Elementos de Terras Raras<sup>8</sup> como instrumento de *Smart Power* da China

As preocupações com o suprimento desses minérios, essenciais para os setores tecnológicos estratégicos e de defesa, em virtude dos recentes movimentos do principal produtor, trazem à tona duas fragilidades complexas e coexistentes: a sensibilidade e a vulnerabilidade dos países que importam e que abastecem seus parques industriais com os elementos de terras-raras advindos da China.

Os Elementos de Terras-Raras (ETR ou Rare Earth Elements (REE) constituem um conjunto de 17 elementos químicos que inclui o escândio (Sc), o ítrio (Y) e os 15 elementos da série dos lantanídeos - do lantânio (La) ao lutécio (Lu). Dentre os elementos químicos identificados como ETR, constata-se pelos registros do *Mineralogy Database* que o cério (Ce) é o elemento de maior abundância enquanto o promécio (Pm) constitui-se no mais raro dos elementos de terras-raras, decorrente de sua instabilidade isotópica<sup>9</sup>. Esses elementos foram agrupados pois distinguem-se como elementos metálicos com propriedades muito semelhantes entre si em

9. Instabilidade isotópica diz respeito a característica de um elemento químico cujo núcleo atômico possui o mesmo número de prótons, mas números de nêutrons diferentes.

termos de maleabilidade e resistência, que permitem aplicações diversas em áreas atualmente consideradas estratégicas - tanto no seu uso comercial (e criação de uma vantagem competitiva no mercado mundial) quanto em seu uso militar. Visto não constituir o objetivo deste texto tratar de especificações técnicas e químicas dos ETR, logo parte-se diretamente para a discussão de como estes insumos são tratados estrategicamente pela China.

Contudo, vale apenas ressaltar que os elementos de terras-raras caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva comercial global, destacando-se majoritariamente nos sistemas de controle de mísseis, de defesa e de comunicação. O uso dos insumos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech*, é imprescindível nas vertentes comercial e militar, logo relacionada às políticas externas, de segurança e comercial das nações do globo.

No atual contexto tecnológico, esses minerais possuem propriedades muito semelhantes e importantes para indústria de defesa, tais como a maleabilidade e a resistência que oferecem. Todavia, a posição dominante da China no setor estratégico de terras-raras tem causado uma grande dependência por parte dos países industrializados, especialmente Japão e Estados Unidos. O acesso de ambos os países, e de outros países de alta tecnológica, aos elementos de terras-raras é vital para a manutenção e crescimento de seus parques industriais que produzem um grande leque de produtos finais com a presença de tais elementos. O universo de aplicações de elementos de terras-raras é muito abrangente, e não é objetivo deste texto passar em detalhe as diversas possibilidades de aplicação industrial dos ETR.

Obter uma boa gestão sobre um vasto número de recursos naturais estratégicos implica, por vezes, exercer um papel positivo ou negativo no cenário geopolítico mundial. Os recursos de terras-raras tornam-se recursos estratégicos à medida que são vitais para manutenção dos parques industriais de países como os EUA e o Japão. Países que produzem uma grande quantidade de peças e produtos com a presença dos elementos químicos de terras-raras. Desse modo, o poder exercido por meio do monopólio das exportações, da produção e da instrumentalização de tais recursos denota ao cenário geopolítico internacional a autonomia, inserção e projeção do ator principal, a China.

No que concerne à cadeia produtiva de valor agregado dos ETR, pode-se afirmar que demandam tecnologia e conhecimento hoje concentrados, majoritariamente, em um país: a República Popular da China. Várias são as etapas que formam a cadeia produtiva dos elementos de terras-raras. Os minérios, após extraídos do solo são triturados e moídos. Após serem moídos passam pelo processo de flotação, ou seja, são separados os componentes das misturas heterogêneas mediante bases específicas. Em seguida à concentração do minério que contém os elementos, são separados os óxidos de terras-raras. Após essa primeira etapa de processamento os óxidos são refinados e convertidos em metais. Esses últimos são combinados com outros metais e são então produzidas as ligas que são utilizadas em centenas de aplicações, principalmente na indústria *high tech* (LIMA, 2011).

Todo o sistema de exploração, refino e exportação dos elementos de terras-raras depende, atualmente, de um número restrito de Estados. A China destaca-se no cenário de terras-raras como maior monopolizador dos elementos, desde sua exploração até o monopólio dos produtos finais com porcentagens dos insumos.

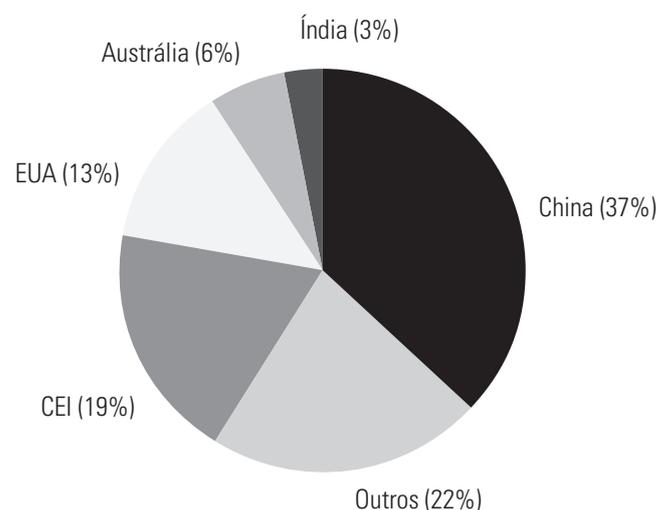
Aproximadamente 82% dos elementos dos elementos de terras-raras usados no parque industrial do Japão advêm da importação da China. Outro grande importador são os EUA. Segundo dados recentes, estima-se que as importações norte-americanas tiveram um aumento em valores absolutos de 42 milhões de dólares, em 2005, para 129 milhões de dólares, em 2010, enquanto que a quantidade importada teve uma queda de 24.239 toneladas métricas para 13.907 toneladas métricas, o que representa em porcentagem uma redução de 42,6% do montante inicial (HUMPHRIES, 2013).

Em dados de 2010, a China dispunha de 37% das reservas mundiais dos recursos, compartilhando com outros Estados que também possuem depósitos significativos, porém sem ainda desenvolver plenamente a tecnologia para manipulação e transformação dos insumos. De acordo com Zhanheng (2011),

No passado afirmava-se que a China era abundante em depósitos de terras raras assim como era o maior produtor, consumidor e exportador de produtos de terras raras. Mas a situação foi alterada com a descoberta de novos depósitos em todo o mundo e pela exploração da própria China ao longo desses anos<sup>10</sup> (ZHANHENG, 2011, p. 1).

10. For China, in the past, it was always claimed that China was abundant in rare earth deposits, and had been the largest producer, consumer, and exporter of rare earth products. But thing has been changed with the discovery of new deposits worldwide and the exploitation of China itself through these years.

Gráfico 1 - Principais reservas mundiais de ETR (2010)



Fonte: Oakdene Hollins Research & Consulting (2010).

Apesar de possuírem depósitos significativos, as economias listadas acima optaram por importar os minérios, uma vez que o preço do investimento em extração e condução do processo até chegar aos metais finais seria consideravelmente mais alto do que o preço pago pelas importações. Não obstante, é válido mencionar que, sobre frequente pressão, a perspectiva para o mercado mundial de tais minérios é de um aumento considerável, uma vez que a importância desses minerais não se restringe ao viés econômico, mas também ao viés estratégico e acaba por converte-

-se em questão de soberania nacional. Logo, o cálculo converte-se em uma relação estratégica mais séria do que até então era uma análise de custo *versus* benefício.

Efetivamente, os EUA não conseguem mais camuflar a sua dependência geoestratégica dos elementos, como se observa pela leitura da presença norte-americana nas importações dos minérios da China e nas tentativas de diminuição de tal dependência. Para o Pentágono a questão torna-se mais séria quando se trata do fornecimento de elementos indispensáveis a manutenção de sua indústria de alta tecnologia e especialmente na área militar. Os EUA carregam grande dependência da importação do produto de uma nação cujo comportamento não pode ser controlado e influenciado por sua política de poder, no caso específico a China. Pode-se afirmar, com base em dados recentes, que EUA são dependentes das importações dos metais de TR para a fabricação de suas armas (COPPEL, 2011).

Com efeito, o debate relativo à autonomia e autossuficiência norte-americana parece sucumbir à verificação de que o país encontra-se em uma situação de considerável vulnerabilidade especialmente após o anúncio de restrição às exportações feito pela China. Cabe ressaltar que a preocupação não é um reflexo único do Estado norte-americano menos ainda restrito ao setor de defesa, mas também dos setores industriais de produtos de alta tecnologia que historicamente influenciam a tomada de decisão em cenários doméstico e externo.

Inserida num complexo geopolítico favorável à sua economia em ascensão, a China é o atual monopolista na exportação de insumos derivados de elementos terras-raras, detendo, atualmente, cerca de 35% das reservas e 95% do mercado mundial desses elementos. Salienta-se, no entanto, que os Estados Unidos já foram os maiores produtores mundiais<sup>11</sup>, contudo, o país praticamente encerrou essa atividade em seu território e, como mencionado anteriormente, já demonstra certa preocupação com a vulnerabilidade estratégica a qual está submetido.

Em constante paralelismo com os Estados Unidos, a China vem buscando diferenciar-se no mercado, lançando mão de uma estratégia eminentemente competitiva e pragmática, diretamente atrelada a ascensão de sua economia de mercado. Sustentada em uma política industrial organizada e expansiva, além de voltada ao fomento ao investimento, a China vem buscando alternativas de energias mais limpas e de políticas de proteção ao meio ambiente. É válido salientar, todavia, que o comportamento chinês em relação às suas práticas econômicas se baseia não só no seu momento preponderante no sistema financeiro internacional, mas também nos interesses contidos em sua aproximação com seus vizinhos asiáticos. Assim, o país tem manipulado de maneira altamente inteligente seu monopólio, exploração e produção de bens oriundos dos elementos de terras-raras.

Com sua cada vez maior capacidade produtiva e seu interesse contínuo em aplicações de tecnologias limpas, a demanda interna vem aumentando consideravelmente, o que evidencia que as políticas chinesas adotadas no caso particular dos insumos obtiveram êxito no estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado. Todavia, a questão

11. Para maiores informações, sugere-se leitura a respeito de *Mountain Pass*. (STAUFFER; HENDLEY, 2013)

da exportação desses minérios ganhou dimensão política e estratégica apenas quando a China, após um incidente pesqueiro com o seu vizinho asiático, o Japão, ameaçou restringir as cotas para esse país. Desde então, a gradual redução das quotas nos últimos 5 anos repercutiu no mercado internacional e o preço dos metais disparou.

Um exemplo clássico das intenções do país ocorreu em 2009, quando Beijing anunciou planos de redução da quota de exportação dos elementos de terras-raras em cerca de 35 mil toneladas entre 2010 e 2015, sob o discurso de conservar suas reservas e proteger o meio ambiente. É sabido, no entanto, que a política externa chinesa é estruturada baseada em sua própria segurança doméstica. Considerando que os elementos de terras-raras constituem um importante sustentador do setor comercial e militar, a China optou por zelar sua segurança interna monopolizando os recursos capazes de garantir sua expansão do setor de defesa e sua militarização frente a possíveis ameaças. Vale notar que sua escolha é racional e não foge do histórico comportamental de grandes potências quando almejavam seu espaço no meio político e econômico internacional. Além disso, a escolha chinesa perpassa a esfera comercial, reunindo esforços para driblar os problemas decorrentes da extração dos minérios e do impacto causado por essa ao meio ambiente. Segundo Lyrio (2010), problemas relacionados ao meio ambiente são a segunda maior causa de manifestações populares na China, atrás apenas dos conflitos em torno de desapropriações de terras.

O comércio dos metais de terras-raras é de extrema importância para o pico de demanda chinês de outros produtos, a exemplo de telefones celulares, laptops e outras tecnologias. A China, buscando proteger tais recursos ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento industrial dos elementos de terras-raras, emitiu um documento no qual dispõe que é proibido o estabelecimento de empresas mineradoras estrangeiras de tais elementos no país, nomeadamente esse documento ficou conhecido como “*Interim Provisions on the Administration of Foreign Funded Rare Earth Industry*”<sup>12</sup>, e passou a vigorar em 1º de agosto de 2002.

Outrossim, em 2007 a China usou o sistema de créditos do imposto de valor agregado como estratégia, retirando cerca de 16% desse valor sobre as exportações de insumos ainda não desenvolvidos, ao mesmo tempo em que manteve intactos os créditos para as exportações cujo valor agregado era maior, a exemplo de fósforos e ímãs. Uma análise feita pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estima que a decisão de comprar matérias-primas oriundas desses elementos, combinada com as tarifas de exportação chinesas, decorreram do pagamento feito pelos 8 fabricantes de ímãs fora da China de um valor 30% maior do que o pagamento feito pelos fabricantes domésticos. E essa diferença nos preços seria responsável por estimular os fabricantes chineses (KORINEK; KIM, 2010).

Na questão das terras-raras levada à discussão no âmbito da OMC, a acusação feita à China é que o país tem tentado manter a condição de dependência e carência dos elementos nos países que precisam dele para manter e dar continuidade a seus parques industriais. Segundo França (2012), no caso norte-americano os metais são recursos críticos não ape-

12. Disponível em: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=2486.&CGid=&EncodingName=big5>.

nas para a indústria *high tech*, mas também para o campo da defesa. Sendo assim, a preocupação advinda das restrições é mais incisiva sobre a cadeia de equipamentos logísticos que dependem de tais elementos.

O setor privado norte-americano e japonês têm demonstrado sérias preocupações com as restrições e os controles sobre as quotas de exportações que a China tem imposto, mostrando que o problema não se posiciona apenas no nível do Estado. Mais recentemente, essa discussão foi levada para o âmbito da Organização Mundial do Comércio, na forma de uma demanda contra a RPC. A China contestou a demanda ao argumentar que sua política está voltada à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, além de estar destinada a obter o desenvolvimento sustentável. Ademais, argumentou por intermédio do seu Primeiro Ministro que não agiu de má fé, não tendo, portanto, qualquer intenção de proteger as indústrias domésticas em detrimento dos seus compromissos com comércio exterior (CHINA, 2012).

Contudo, vale notar que tais restrições ocorrem por motivos políticos e econômicos de diferentes estímulos e modalidades. A princípio, a China impôs restrições quantitativas através das quotas, impostos e taxas sobre as exportações, ao fazer isso, preços mínimos de exportação e as restrições burocráticas passaram a dificultar as licenças de exportações por parte dos países que dependem desse minério em seus aspectos de defesa e militarização. A China então passou a impor uma maior vulnerabilidade econômica aos seus concorrentes, especialmente aos Estados Unidos.

Considera-se, de fato, que a política praticada pela China é bastante semelhante a outros casos históricos de potências emergentes na proteção de suas atividades nacionais. Não há nada de novo na prática de proteção de seus interesses, a exemplo que já fizeram Reino Unido e EUA.

Nestes termos, cabe observar e avaliar algumas questões propaladas no discurso dos envolvidos. A primeira delas é que a reputação da China tem se convertido como positiva no que concerne a adoção de políticas de proteção ao meio ambiente. Isso porque a China tem tentado reduzir a dicotomia entre preservar e crescer. Pode ser questionável a universalidade dessa asserção, mas figura nos documentos oficiais chineses, inclusive aqueles que tratam de política industrial e energética que este é objetivo de curto e médio prazo chinês. Uma segunda questão de caráter discursivo, diretamente atrelado a ascensão harmoniosa, decorre da afirmação de não existem ambições expansionistas e hegemônicas por parte de Beijing ao restringir a quota de exportação de insumos essenciais. De fato, reitera-se que, fazendo parte de uma política industrial, tal ponto deve ser resolvido em nível doméstico e não em debate no plano internacional. Muito menos deve-se considerar a demanda necessária para manutenção da indústria de defesa do Pentágono, que segundo Coppel (2011) tem sido incrivelmente negligente, uma vez que há uma abundância de sinais de alerta de que a China use sua influência sobre estes materiais como instrumento de poder.

Com efeito, no plano da política internacional a China tem procurado gradativamente desenvolver estratégias de abordagens regionais, mesmo em uma perspectiva quase sempre defensiva, atestando quer a

singularidade do seu *modus cogitare*, quer ainda as oscilações entre um certo complexo isolacionista nas regiões que a circundam. A estratégia reside no caso proposto em possuir o domínio da cadeia produtiva.

O argumento aqui é bem simples: a preocupação chinesa reside em seus objetivos domésticos<sup>13</sup>, logo, além de sua política industrial, seus objetivos de crescimento e a estratégia por trás do alcance de tais objetivos precedem e influenciam *ex-ante* a sua tomada de decisão em política externa. Decorrem desta concepção as seguintes assertivas:

- em primeiro lugar, a China é um Estado cuja segurança interna está atrelada, sobretudo, à propagação da sua indústria de defesa e cujo desenvolvimento de tal indústria depende, em parte, do seu setor estratégico oriundo de seus elementos de terras-raras;
- em segundo lugar, um Estado que, mantendo-se como um concorrente – mesmo que seu discurso não corrobore a afirmativa - ao cargo de hegemom e com uma economia considerada estável e em ascensão, tem sinalizado políticas corretas e coerentes com o interesse do país, ou pelo menos coerentes com os discursos adotados por Beijing;
- em terceiro lugar, denota-se persistente o debate sobre a importância estratégica dos produtos, e a adequação do posicionamento da China, considerando especificamente cada cenário. Fazendo *jus* aos princípios da sua cultura política de segurança interna, a China observa-se adaptada a todos os cenários mantendo uma postura pragmática.

Portanto, Beijing assume nas últimas décadas um papel protagonista na região asiática, fundamenta-se numa dupla lógica: por um lado, “sinocêntrica” e de interesse exclusivo, levando em consideração, a priori, questões de natureza de defesa do país e manutenção de sua segurança interna e econômica – constituindo sobre essa última uma linha primária de proteção – e, por outro lado, num plano geoestratégico mais alargado, tem zelado pela manutenção de suas políticas de estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado, condizente com seus objetivos internos de manutenção da estabilidade política e econômica nacional. A característica marcante da estratégia *smart* utilizada pela China no caso das terras-raras reside em sua objetividade e/ou visibilidade. O país agiu em consonância com um cálculo razoavelmente deliberado no qual deter o monopólio e a produção dos elementos químicos seria, porventura, o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados.

A posição chinesa no tabuleiro de poder mundial,  
o uso estratégico dos Elementos de Terras Raras em  
perspectiva histórica e perspectivas futuras.....

É sabido que o domínio de recursos estratégicos de terras-raras pode vir a representar uma série de vantagens econômicas, geopolíticas e de barganha para o país frente aos demais Estados. No caso chinês, os elementos adquiriam importância singular, uma vez que fomenta-

13. Este argumento pode ser encontrado nos textos de Leite (2011), Lyrio (2010) e Oliveira e Leite (2014).

ram a perspectiva chinesa de projeção geopolítica à nível internacional. A China, regida de suas políticas internas e de suas perspectivas externas de projeção, trouxe à tona fragilidades outrora “escanteadas” pelos principais importadores. Todavia, a projeção dos ETR como instrumento de poder em uma estrutura anárquica foi justificada com base em três posicionamentos do Estado chinês: 1º: sua preocupação pertinente com o meio ambiente, justificada pelos altos índices de poluição e de enfermidades acometidas decorrentes dessa; 2º: o viés econômico oriundo da comercialização dos elementos em sua forma final, como produtos altamente tecnológicos – a China deixaria de ser exportador primário, e passaria a comercializar produtos com porcentagens dos elementos em seu molde final, e; 3º: o viés político resultante desse protecionismo, variável importante no que diz respeito ao poder de barganha oriundo da monopolização dos ETR e o uso dos mesmos como moeda de troca.

No que concerne a definição dura de poder, toma-se por pressuposto os elementos que o compõem internamente, sendo eles: a geografia, os recursos naturais (matérias-primas), a capacidade industrial, o grau de preparação militar e a população. Logo, deter o potencial de exploração e monopólio da produção de elementos estratégicos, além de uma jogada estratégica de projeção da influência chinesa e de sua inserção na economia geopolítica mundial, é também uma variável capaz de colocar em xeque a autossuficiência estratégica de seu maior concorrente ao posto de *hegemon* no século XXI.

Dessa forma, argumenta-se aqui, como se estivéssemos em um tabuleiro de xadrez, que a RPC agiu em consonância com um cálculo razoavelmente deliberado no qual deter o monopólio e a produção dos elementos químicos seria, porventura, o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados, ao mesmo tempo em que fomentou o investimento em sua indústria interna. Nesse caso, um maior espaço para jogadas no tabuleiro significa mais opções, que podem ser exploradas taticamente e estrategicamente. Tal situação encontra-se em sintonia com a proposição teórica construída por Armitage e Nye Jr (2007) e propalada mais intensamente no discurso de Hillary Clinton em 2007 e no livro de Nye Jr em 2012. O *Smart Power* é adaptável ao cenário e as alterações de circunstâncias. A importância de um determinado recurso pode variar com o passar dos anos, uma vez que as mudanças no setor tecnológico alteram gradativamente a necessidade de possuir ou consumir um determinado bem. De acordo com Machado (2013),

A conotação de mineral estratégico sempre teve as suas raízes fundamentadas em dois conceitos básicos: escassez (natural ou artificial) de recursos e possibilidade de confronto militar. Estando o mundo atualmente em situação de super oferta da grande maioria dos bens minerais, o comércio internacional encarrega-se placidamente de promover o equilíbrio entre oferta e demanda, sem rivalidade aguda entre as potências que possam ameaçar tal equilíbrio (MACHADO, 2013, p.7).

Contrariando a conotação acima indicada, no caso das terras-raras o problema reside em sua exploração e não propriamente em sua escassez. Contudo, baseado na premissa citada tem-se que o crescimento da economia mundial liderada atualmente pelo gigante asiático tem induzi-

do uma disputa entre os Estados pelo acesso aos recursos de terras-raras, uma vez que conforme o aumento da demanda pelos produtos oriundos dos minerais, imposta pela crescente dinamização tecnológica, as reservas de terras-raras tornaram-se cada vez mais estratégicas. De acordo com Caifeng (2010), em 2015 a demanda global de óxidos de terras-raras pode ser de 210 mil toneladas métricas. Todavia, a despeito dos recursos de terras-raras encontrados na região chinesa, Beijing após reduzir a quota de exportação em outubro de 2010, contribuiu com aproximadamente 14,5 mil toneladas das exportações mundiais (CAIFENG, 2010).

Ademais, é importante mencionar que desde meados da década de 1990, os recursos naturais com propriedades estratégicas estão no epicentro dos conflitos econômicos mundiais. Não obstante, um exemplo de tal afirmação foram às intervenções realizadas pelos EUA no Oriente Médio, buscando um recurso indispensável ao país: o petróleo. Dessa forma, pode-se afirmar que o Estado que tem um grande aparato de recursos naturais em seu território tem poder.

Diante de tal cenário, a China vem desenvolvendo diferentes formas de condução de sua política externa e de defesa enfrentando os obstáculos impostos pelos cenários interno e externo. Trata-se de uma manobra de ação estratégica<sup>14</sup> capaz de contemplar quaisquer circunstâncias em que o Estado tem atuado: a adequabilidade (RIBEIRO, 2010). Conferiu-se em Beijing a existência de um equilíbrio entre seus interesses internos, regionais, continentais e globais no que tange principalmente aos insumos de terras-raras.

A condição de prever o potencial dos elementos químicos indispensáveis às indústrias militar e de defesa, levou à China a investir em pesquisa tecnológica ainda na década de 1980, reduzindo seus preços o suficiente para promover a desmobilização da extração dos insumos no resto do globo. Países como os EUA e alguns estados europeus optaram por não produzir e passaram a importar a matéria-prima da república asiática. Por conseguinte, a China que passou a deter as maiores reservas de terras-raras tornou-se também o maior produtor, suprindo todo o mercado mundial e sendo responsável pela produção de cerca de 97% dos elementos do mundo (SANTOS, 2014).

Ao investir no domínio das rotas de tecnologia e na prospecção bruta ao desenvolvimento dos produtos decorrentes dos insumos, a China optou por zelar pelo monopólio, uma vez que isso seria cuidar dos minerais estratégicos indispensáveis aos demais Estados, e cuidar desses minerais seria cuidar da riqueza mineral do país e da influência deste no tabuleiro geopolítico mundial. Trata-se, portanto, de um jogo estratégico de forças e de poder.

Pode-se ainda utilizar um recorte histórico para avaliar os acontecimentos e tomadas de decisão por parte da China no que concerne a manutenção do poder e a instrumentalização dos ETR, vejamos:

- **2000-2009:** Formando grandes e atrativos estoques após a queda nos preços dos minerais no final da década de 1990, entre os anos 2000 e 2009 a China tornou-se um mercado atrativo para importação de matérias de terras-raras. Com início em meados de 2003, a

14. Segundo Ribeiro (2010), uma manobra estratégica concentra-se na previsão das ações do outro ator a cada uma das ações próprias, sejam elas de qualquer natureza, sendo por isso necessário realizar a articulação dos fatores de decisão de modo a alcançar alguma vantagem estratégica.

produção no país estruturou-se em dois grupos, o primeiro compreendendo as províncias de Mongólia Interior, de Gansu e de Sichuan, e com uma produção centrada em minérios detentores de bastnasita. O segundo grupo compreendendo as províncias de Guangdong, Hunan, Jiangxi e Jiangsu, com uma produção voltada para argilas enriquecidas com elementos pesados de TR. Entre 2005 e 2007 a demanda nos setores de “materiais avançados” teve um aumento de mais de 20%, desse modo, fazendo uso de um poder intangível, Beijing adotou procedimentos como a persuasão, atração e autoridade, por meio dos baixos preços de importação, características singulares do poder brando, exercendo uma política de diplomacia e de cooperação para com os importadores (CARDOSO; et al., 2012).

- **2010 – 2013:** Após estabelecer planos de redução de quota de exportação em 2010, entre 2011 e 2013 a China aumentou a sua quota de produção de 89,20 em 2010 para cerca de 93,80 em 2011, um aumento de cerca de 5%. Além disso, Beijing impôs tarifas de exportação de 25% sobre determinados produtos, enquanto que os outros estariam sujeitos a uma tarifa de 15% (LIMA, 2011). Ao reduzir as quotas de exportação, a China despertou a preocupação de grandes países importadores dos elementos, como os EUA e o Japão que recorreram à atitude chinesa por meio de um painel na OMC.

- **2014 – meados de 2015:** A evolução no setor tecnológico faz com que as capacidades de comando, controle e informações sejam elementos decisivos para a concretização de um bom potencial militar para um Estado que lida a todo o momento com o uso de seus ganhos relativos. Sistematizando a distinção entre *hard* e *soft power* no caso dos recursos materiais de poder, a China utiliza o tabuleiro do poder bruto ao deter em suas mãos a exportação de insumos utilizados no setor militar das maiores potências mundiais, ou seja, ao controlar a quantidade de insumos exportada, a China manipula o comportamento do outro ator quanto a sua elaboração e condução de seu parque industrial voltado para o setor bélico e de defesa. Além disso, o *hard* ao ser executado vai além da aplicação na força militar, mas atinge também a condicionalidade das sanções econômicas. Por outro lado, ao exercer o convencimento dos demais Estados para importar seus minérios estratégicos, a China exerceu uma segunda face do poder, o *soft power*. O Estado obteve então resultados desejados através da atração econômica que os preços dos minérios exportados aspiraram para os demais países.

Nas raízes da tradicional perspectiva de ascensão a China passou a utilizar-se de diferentes ferramentas de poder, chegando atualmente ao que se define *Smart Power*. Todavia, Nye Jr (2012) ao se debruçar sob o conceito aproximou-se da definição de Estratégia, incluindo a:

capacidade de identificar os recursos disponíveis e os contextos, após determinar os objetivos e os resultados desejados e, bem assim, as posições e as preferências do alvo de influência, bem como as formas de comportamento com maior probabilidade de serem bem-sucedidas (NYE JR, 2012, p. 231-233).

Logo, estratégia torna-se a palavra-chave para se entender as manobras utilizadas pela China no caso das terras-raras. Nota-se, que a república asiática, com maior ou menor grau de assertividade, há alguns anos vem buscando concretizar sua estabilidade no posto de maior produtor e exportador dos produtos decorrentes das terras-raras, visando manter a sua liderança no comércio competitivo de tais elementos e limitar, simultaneamente, a influência de rivais, como os EUA e o Japão.

Ancorada em hábil gestão da junção do seu poder duro e do seu poder brando, a China busca continuar a ser o centro geopolítico mundial dos elementos de terras-raras. Não obstante, acredita-se que as divergências com outras potências têm sido habilmente manobradas, uma vez que o Estado vem arquitetando estratégias de adaptação às transformações geopolíticas inerentes a atual conjuntura – na qual se inclui um investimento considerável por parte de outros Estados que possuem reservas de terras-raras em sua exploração e comercialização, ainda que essa medida demande um planejamento de longo prazo por parte destes.

O poder de barganha logrado pela China ao possuir o controle dos recursos estratégicos, atualmente tornou-se alvo de discussões e de um painel na Organização Mundial do Comércio. A dinâmica dos preços dos insumos, particularmente de alguns de necessidade constante, levou ao presidente norte-americano Barack Obama a declarar em discurso oficial em meados de 2014 que os produtores chineses estariam logrando vantagens significativas, uma vez que a competição com os demais produtores, inclusive os norte-americanos não estaria sendo justa (SANTOS, 2014).

A abordagem utilizada por Beijing para a regulamentação internacional dos recursos estratégicos de terras-raras deve ser entendida no contexto da experiência da China no direito internacional, uma vez que intuindo proteger seus recursos, ao mesmo tempo em que desenvolvia internamente sua indústria, a China estabeleceu mediante um documento que entrou em vigor em 1º de agosto de 2002 que o estabelecimento de empresas estrangeiras para mineração dos insumos seria proibido. Hurst (2010) argumenta que o objetivo do discurso chinês era expandir e integrar sua indústria doméstica de terras-raras, uma vez que ao investir em sua indústria interna, a atração de investidores externos para construir fábricas no país seria automática. Esses investidores seriam então direcionados ao investimento em três setores: processamento intensivo, novos materiais e produtos aplicados (GERALDO, 2012). Desse modo, um plano estratégico implementado há décadas na China resultou na construção de uma cadeia produtiva integrada no país.

A China tem então controlado rigidamente as exportações de terras-raras. Contudo, apesar de só agora a redução ter sido mais acentuada, o país reduz a quota de exportações desde meados de 2005, o que denota de forma clara à estratégia de barreiras à exportação visando, de acordo com a narrativa adotada pelo país, “à garantia de suprimento estável, ainda que a um alto custo relativo de produção” (LIMA, 2011). Levando-se em consideração o arcabouço de teorias outrora apresentadas, nota-se na situação supracitada a coação e a existência do “outro” como contextualizado por Nye Jr. (2004), bem como a tentativa da China de contornar

possíveis ameaças, ao mesmo tempo em que aproveita seu poderio no tangente aos minérios estratégicos.

De acordo com Santos (2014) “a dominação dos suprimentos de Terras Raras por parte da China tem causado complicações econômicas e também, para alguns, de segurança nacional, considerando a sua vital importância para diversos projetos de defesa (SANTOS, 2014, p. 17)”. Ainda de acordo com o autor, há uma política estratégica de projeção de poder, ou seja, a disputa não reside mais em uma questão apenas de cunho comercial. A estratégia se dá a partir do pressuposto de que a China não é só responsável pela concentração de reservas de terras-raras, mas também detém total domínio do processo de manufaturamento. Consequentemente, a maior parte da produção global do produto final oriundo dos elementos concentra-se no solo do gigante asiático.

A preocupação dos consumidores não reside apenas no campo comercial. O domínio sobre produtos de que os países industrializados, especialmente os EUA, dependem de forma vital e que não possuem alternativas a curto prazo para minimizar as consequências ou mitigar o problema do desabastecimento de terras-raras, identifica sérios riscos para a segurança nacional norte-americana, uma vez que segundo Robinson (2011), os elementos são vitais também para a indústria bélica na fabricação de bombas, aparelhos, sistemas de localização por laser, entre outros que serão melhores detalhados em outros textos constituintes deste livro.

De acordo com Machado (2013), a geopolítica dos recursos minerais estratégicos está diretamente ligada a cinco fatores principais: “1. Ao valor das *commodities* no mercado internacional, 2. Às taxas de crescimento dos países que compõem o Sistema Internacional, 3. A escassez da mercadoria, 4. Sua utilidade e 5. À inelasticidade do bem (MACHADO, 2013, p. 18)”.

Pode-se dizer que a oscilação de preços provocada pela alteração na quota de exportação chinesa para os demais países e o rápido crescimento da vulnerabilidade das nações e dos grandes centros industriais que carecem da importação dos elementos vitais para manutenção de suas indústrias militares, estratégica e de defesa geraram mudanças expressivas na configuração das agendas nacionais de países que possuem reservas não exploradas. Tal situação resultou nas reclamações destes países junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC – já com parecer, porém longe de serem implementadas.

Collier e Hoeffler (2004), quando citados por Machado (2013) argumentam que “à alta volatilidade dos preços internacionais de *commodities* faz com que os países importadores sejam confrontados com choques internos. Esses choques requerem estratégias de gerenciamento adequadas, porém tais estratégias nem sempre são aplicadas (MACHADO, 2013, p.23)”. Propriamente, no caso das terras-raras, somam-se elementos políticos-militares e econômicos, gerando então uma combinação propícia para insurgências, uma vez que o controle exercido pela China no tocante a exportação de minérios estratégicos perpassa o setor econômico. A dependência econômica por parte dos importadores gera uma imensurável vulnerabilidade e aumenta, por conseguinte, os riscos da escalada de retaliações dos Estados para com o país exportador.

Na demanda das terras-raras levada à discussão no âmbito da OMC, a acusação feita à China é que o país tem tentado manter a condição de dependência e carência dos elementos nos países que precisam dele para manter e dar continuidade a seus parques industriais. Segundo França (2012), no caso norte-americano os metais são recursos críticos não apenas para a indústria *high tech*, mas também para o campo da defesa. Logo, a preocupação advinda das restrições é mais incisiva sobre a cadeia de equipamentos logísticos que dependem de tais elementos.

O setor privado norte-americano e japonês têm demonstrado sérias preocupações com as restrições e os controles sobre as quotas de exportações que a China tem imposto. As restrições ocorrem por motivos políticos e econômicos de diferentes modos. A princípio, a China impôs restrições quantitativas através das quotas, impostos e taxas sobre as exportações, ao fazer isso, preços mínimos de exportação e as restrições burocráticas passaram a dificultar as licenças de exportações por parte dos países que dependem desse minério em seus aspectos de defesa e militarização. A China então passou a impor uma maior vulnerabilidade econômica aos seus concorrentes, no caso, Japão e Estados Unidos.

Com as retaliações por parte dos países demandantes do painel da OMC, e de teor igualmente crítico, Beijing ao distanciar-se do cenário analisando-o de forma estratégica, tem vindo a aprimorar a ideia de, se necessário, utilizar um novo poder a longo prazo caso seu *smart power* não se mostre suficiente para defender adequadamente os seus interesses estratégicos no tocante aos elementos de terras-raras. O que também denota sua intenção de, se necessário, mudar suas jogadas no tabuleiro geopolítico, adequando-se mais uma vez ao cenário imposto, não deixando, no entanto, de fazer uso de uma ramificação do seu poder inteligente: a análise do cenário. Acresce, todavia, como já foi anteriormente escalpelizado, que o conceito de *smart power* e Estratégia, são conceptualmente muito próximos.

Nessa constante, a modalidade de ação a ser utilizada pela China nesse segundo *round* seria o que Ribeiro (2010) define como exequibilidade, cuja definição segue abaixo:

[...] está associada à avaliação dos recursos e capacidades estratégicas necessárias à operacionalização da modalidade de ação, e à identificação das deficiências que necessitam de ser colmatadas, bem como a possibilidade de o fazer, de forma a garantir o sucesso (RIBEIRO, 2010, p. 45).

Restaria ainda uma terceira forma de manutenção de poder em cenários mutáveis, à partida a que se apresentaria com menor probabilidade: após Beijing realizar uma observação dos fatores-chave que condicionariam a evolução da conjuntura geopolítica mundial, passaria a fazer uso do poder compensatório, de modo que este seria suficientemente vantajoso ou agradável. A China renunciaria à sua própria preferência buscando alguma recompensa, quer seja ela a manutenção da sua reputação pacífica para com os seus vizinhos asiáticos, quer seja a submissão a uma nova conjuntura refletindo, por conseguinte, à sociedade internacional uma forma de comportamento adequada, prestigiosa, aceita ou decente. Essa hipótese sustenta-se em uma terceira noção de estratégia também explanada por Ribeiro (2010), a aceitabilidade, que para o autor

“se escora nos subcritérios de consistência entre os objetivos fixados e os resultados atingidos, a atratividade dos resultados e riscos envolvidos na prossecução de objetivos” (RIBEIRO, 2010, p. 76).

Desse modo, os resultados provindos da ação do *smart power* utilizada pela China no caso das terras-raras passaram a adquirir novas formas, incorporando cada vez mais a noção básica de estratégia e as ramificações dela decorrentes. A partir de uma releitura do cenário que se encontra em constante mutação, Beijing parece estar concebendo e implementado ao longo do recorte temporal e para além dele, um plano estratégico que tem levado o país a controlar o atual mercado mundial de minérios estratégicos de terras-raras e continuar estável em seu posto de monopolista na exportação de ETR.

## Referências

- ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. **CSIS Commission on smart power: a smarter, more secure America**. Washington: CSIS, 2007.
- BALDWIN, Richard. Hysteresis in trade. In: FRAZ, Wolfgang (Ed). **Hysteresis effects in economic models**. New York: Springer, 1990. (Studies in empirical economics). Disponível em: < [https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=euvxCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Hysteresis+in+trade&ots=VhnSxMDaKS&sig=jteTQYYCiftYSvBjeZ\\_JQVR3VrM#v=onepage&q=Hysteresis%20in%20trade&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=euvxCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Hysteresis+in+trade&ots=VhnSxMDaKS&sig=jteTQYYCiftYSvBjeZ_JQVR3VrM#v=onepage&q=Hysteresis%20in%20trade&f=false)>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- BILSBOROUGH, Shane. The strategic implications of China's rare earths policy. **Journal of Strategic Security**, v. 5, n.3, Fall 2012.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale. 11. ed. Brasília: UnB Editora, 1998.
- BRITO, Brígida Rocha. Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica? Notas e Reflexões. **Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 118-121, 2010.
- CAIFENG, Wang. **Global rare earth demand to rise to 210,000 metric tons by 2015**. Bloomberg News, 2010.
- CASTILLO, Juan Ignacio Albino Román. **O Brasil e a segurança no Cone Sul no Pós-Guerra Fria**, 2008. 208 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2008.
- CHINA. Embaixada da República Popular da China no Brasil. **China responderá queixa sobre terras raras diante da OMC**. Brasília, 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t914078.htm>>. Acesso em: 7 fev. 2016.
- CHINA: neodymium rare earth export tariff increase in 2011. [S.l.]: Global Trade Alert, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org/measure/china-neodymium-rare-earth-export-tariff-increase-2011>> Acesso em: 24 abr. 2015.
- CLINTON, Hillary Rodham. **Foreign policy address at the council on foreign relations**. Washington, DC: Secretary of State, Jul. 2009. Disponível em:< <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126071.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke; SODERBOM, Mans. On the duration of civil war. **Journal of Peace Research**, n. 41, p. 253-273, 2004.
- COPPEL, Emily. Rare earth metals and U.S. National Security. **American Security project**. New York, **Fev. 2011**.
- CRAVINHO, João Gomes. **Visões do mundo: as relações internacionais e o mundo contemporâneo**. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.
- FRANÇA, Martha San Juan. **Terras que valem ouro**, *Unespciência*, p. 32-35, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/clipping/terrara-unesp-ciencia.pdf>> Acesso em 10 Jan. 2014
- GALBRAITH, John Kenneth. **A anatomia do poder**. Lisboa: Edições 70, 1986.

GERALDO, Michelly Sandy. A securitização da política energética nas relações internacionais a partir dos anos 1970. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS SEBREEI, 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SEBREEI, 2012. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Michelly-Sandy-Geraldo.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GILPIN, Robert. **War and change world politics**. New York: Cambridge University, 1981.

GOODIN, Robert E.; GUTH, Werner; SNIDAL, Duncan. **Strategic aspect of hegemony**. [S.l.]: Max Planc Institute of Economics, 2007.

GOMICHOIN, Maxime. **Joseph Nye on soft power**. [S.l.]: E-International Relations Students, 2013. Disponível em: < <http://www.eir.info/2013/03/08/joseph-nye-on-soft-power/>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

GSCHNEIDNER JR, Karl A.; CAPELLEN, J. **Two hundred years of rare earth**. Ames: Rare-earth Information Center, 1987. Disponível em: <<https://www.ameslab.gov/files/TwoHundredYearsRE.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

HUMPHRIES, Marc. **Rare earth elements: the global supply chain**. [S.l.]: Congressional Research Service, 2011 2013.

HURST, Cindy. **China's rare earth elements industry: what can the west learn?** Washington: IAGS, 2010. Disponível em: < <http://www.iags.org/rareearth0310hurst.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1989.

KORINEK, Jane; KIM, Jeonghoi. **Export restrictions on strategical raw materials and their impact on trade**. France: OECD Publishing, 2010.

LEITE, Alexandre César Cunha. **O projeto de desenvolvimento econômico chinês – 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos**. 2011. 219 f. Tese de (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo 2011.

LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Terras raras: a importância de um plano estratégico. **Cadernos As Legis**, n. 42, p. 11-36, jan./abr.2011.

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

MACHADO, Carlos Russo; LOURENÇO, Nelson. Mudança global e geopolítica dos recursos naturais. **Mulemba - Revista Angolana de Ciências Sociais**, v. 3, n.5, p. 81-103, 2013. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/262485343\\_Mudanca\\_Global\\_e\\_Geopolitica\\_dos\\_Recursos\\_Naturais](https://www.researchgate.net/publication/262485343_Mudanca_Global_e_Geopolitica_dos_Recursos_Naturais)>. Acesso em: 25 abril. 2015.

MING, Hwa; SEAMAN, John. Rare earths: future elements of conflict in Asia? **Asian Studies Review**, v. 37, n. 2, 2013.

NYE JR, Joseph. **Entrevista: Joseph Nye Jr**. Lisboa: Relações Internacionais, set. 2011. Entrevista concedida a Bruno Cardoso Reis. Disponível em:< [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992011000300015](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300015)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE JR, Joseph S. **O futuro do poder**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

NYE JR, Joseph S. **The paradox of american power: why the world's only superpower can't go it alone**. New York: Oxford University Press, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LEITE, Alexandre César Cunha. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.57, p. 265-285, 2014.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**, 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução as relações internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

REIS, Susana M. **O Smart power na Austrália nas ilhas do pacífico: 2000-2012.** 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa: Lisboa, 2013. Disponível em: < <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6570/1/Smart%20Power%20Austr%C3%A1lia%20Susana%20M%20G%20Reis%20Mestrado%20Estrat%C3%A9gia%202013.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

RIBEIRO, António Silva. **Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico.** Coimbra: Almedina, 2010.

ROBINSON, Michael A. **Rare earths provide critical weapons support.** [S.l.]: Defense Media Network. Apr. 2011. Disponível em: < <http://www.defensemianetwork.com/stories/rareearthspvide-critical-weapons-support/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ROCIO, Marco Aurélio Ramalho et al. Terras-raras: situação atual e perspectivas. **BNDES Setorial**, n.35, p. 369-420. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/BNDES\\_Setorial/201203\\_11.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201203_11.html)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

ROMM, Tony. **Rare earth metals common in tech, defense.** [S.l.]: Politico, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.politico.com/news/stories/0312/73974.html>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SANTOS, Carlos José Crêspo. **A disputa sino-estadunidense na OMC e a importância das terras raras na indústria de defesa.** 2014.78 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SPEDDING, Frank Harold; DAANE, A. H. **The rare earths.** New York: John Wiley & Sons, 1961.

STAUFFER, Peter H.; HENDLEY, James W. **Rare earth elements: critical resources for high technology.** [S.l.]: USGS, 2013. Disponível em: < <http://pubs.usgs.gov/fs/2002/fs087-02/>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

TRAUB, James. **The new hard soft power.** The New York Magazine, jan. 2005. Disponível em: < [http://www.nytimes.com/2005/01/30/magazine/the-new-hardsoft-power.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2005/01/30/magazine/the-new-hardsoft-power.html?_r=0)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

WILSON, Ernest J. Hard power, soft power, smart power. **the annals of the American academy of political and social science**, p. 110-124, 2008.

WORD TRADE ORGANIZATION. China: measures related to the exportation of rare earths, tungsten and molybdenum. [S.l.]: WTO, 2015. Disponível em: < [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

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

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