

# Boletim de Economia e Política Internacional

Número 18  
Set. | Dez. 2014





# Boletim de Economia e Política Internacional

Número 18  
Set. | Dez. 2014



ipea

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

### Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

### Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Boletim de Economia e Política Internacional

## CORPO EDITORIAL

### Editor

Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea, Brasil

### Editor adjunto

Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

### Membros

Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra

Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas para  
Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra

Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil

Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para a América  
Latina e o Caribe (Cepal), Chile

Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual do Rio de  
Janeiro (UERJ), Brasil

Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2015

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 – ). – Brasília:  
Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.  
INSS 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos  
e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) é uma publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e visa promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da Economia Internacional e das Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>CASSIQUIARE: O CANAL DA INTEGRAÇÃO FLUVIAL ENTRE BRASIL E VENEZUELA</b>	<b>5</b>
Pedro Silva Barros Jesús Alberto Mercado Córdova	
<b>INFRAESTRUTURA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DA IIRSA NA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>23</b>
Carlos Eduardo Lampert Costa Manuel José Forero Gonzalez	
<b>A CRESCENTE INTEGRAÇÃO DO LESTE DA ÁSIA, OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O PAPEL DA CHINA</b>	<b>41</b>
Ricardo Bacelette	
<b>A PARCERIA TRANSPACÍFICA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E IMPACTOS SOBRE A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL</b>	<b>59</b>
Flavio Lyrio Carneiro	
<b>CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO</b>	<b>73</b>
Liping Zhang Silvana Schimanski	
<b>O IMPACTO DA RECONFIGURAÇÃO INTERNACIONAL DO MERCADO CALÇADISTA SOBRE O SEGMENTO BRASILEIRO DE COURO E CALÇADOS</b>	<b>93</b>
Synthia Kariny Silva de Santana	
<b>UM TESTE DE POLÍTICA COMERCIAL NA CGV AUTOMOTIVA: HÁ IMPACTOS NOS SERVIÇOS?</b>	<b>107</b>
Rosana Curzel	



# CASSIQUIARE: O CANAL DA INTEGRAÇÃO FLUVIAL ENTRE BRASIL E VENEZUELA

Pedro Silva Barros<sup>1</sup>  
Jesús Alberto Mercado Córdova<sup>2</sup>

## RESUMO

O principal objetivo deste trabalho é apresentar a importância do Canal Cassiquiare para a integração física das bacias do Orinoco e do rio Amazonas. O Cassiquiare é uma rara formação geográfica que tem sido estudada desde os tempos da colonização, pela sua condição geoestratégica, e foi alvo dos primeiros esforços diplomáticos de aproximação entre o Brasil e a Venezuela. Uma das debilidades da integração física da América do Sul tem sido a dificuldade em aprimorar o transporte por hidrovias, que tem vantagens devido ao baixo custo e às facilidades naturais para o transporte massivo de bens em médias e longas distâncias. Esse tipo de conexão apoia fortemente os processos de desenvolvimento econômico, ao aumentar a produtividade em regiões que historicamente permaneceram isoladas. Desta forma, o Cassiquiare representa uma oportunidade única de apoiar o desenvolvimento do território da Ilha das Guianas, a qual se encontra desarticulada tanto produtiva como comercialmente.

**Palavras-chave:** Cassiquiare; integração Brasil-Venezuela; navegação fluvial; Orinoco; Amazônia.

# CASSIQUIARE: THE INTEGRATION RIVER CANAL BETWEEN BRAZIL AND VENEZUELA

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to present the importance of the Cassiquiare Canal in Venezuela as the centerpiece of the process of physical integration of the Orinoco and Amazonas basins. The Cassiquiare Canal is a rare geographical formation that has been studied since the time of colonization due to its geostrategical condition and it has been addressed several times as a central topic for integration during the first diplomatic meetings between Brazil and Venezuela. One of the most relevant hardships for the physical integration of northern South America has been the inability to enhance waterways as means of transportation of goods in medium and long distances. This type of connection is very supportive of economic development processes since it helps to increase productivity in regions that historically have remained isolated. Therefore, the Cassiquiare Canal stands as the one chance to support the economic and social development of the region called "Island of Guyanas", which lies productively and commercially disjointed.

**Keywords:** Cassiquiare; Brazil-Venezuela integration; inland navigation; Orinoco; Amazonas.

JEL: F59; H54; N76; O19.

Artigo 8º – Sua Majestade o Imperador do Brasil convém em permitir que as embarcações venezuelanas regularmente registradas possam livremente passar de Venezuela ao Brasil e vice-versa pelos rios Negro ou Guainia e Amazonas, na parte de sua exclusiva propriedade, e sair ao oceano e vice-versa, sempre que se sujeitem aos regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos pela autoridade competente superior brasileira. Em reciprocidade e como compensação, a República da Venezuela convém em permitir que as embarcações brasileiras regularmente registradas passem livremente do Brasil à Venezuela e vice-versa, na parte que lhe pertence, Casiquiare e Orinoco, sempre que se sujeitem aos regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos pela autoridade superior da Venezuela (Brasil, 1981).

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Ex-pesquisador-bolsista do Programa de Cooperação Internacional (Procin), vinculado à missão do Ipea na Venezuela.

## 1 INTRODUÇÃO

O Canal Cassiquiare (ou Braço Cassiquiare ou, ainda, rio Cachequirique) é o ponto de confluência entre duas das mais importantes bacias da América do Sul, a do Amazonas, a maior do planeta, com 6,2 milhões de km<sup>2</sup>; e a do Orinoco, a terceira maior da América do Sul, com 948 mil km<sup>2</sup>. Trata-se de uma situação geográfica única; o Cassiquiare interliga naturalmente duas das mais importantes bacias hidrográficas do mundo e é decisivo para conformar a maior ilha marítimo-fluvial do planeta, a Ilha das Guianas, com aproximadamente 1,7 milhão de km<sup>2</sup>. O Cassiquiare tem se constituído em tema de interesse geopolítico desde o começo da colonização e da conquista ibérica no continente.

Os primeiros esforços diplomáticos entre o Brasil e a Venezuela tratavam basicamente da definição dos limites de fronteira e da navegação fluvial entre as bacias do Orinoco e da Amazônica. Da mesma forma, o primeiro encontro presidencial bilateral entre os dois países, em 1973, o Acordo Marco de Cooperação, de 1977, e o principal documento das relações bilaterais, o Protocolo de La Guzmania, de 1994, estabeleceram entre os seus pontos estratégicos a cooperação em matéria de navegação e integração fluvial.

Apesar do histórico esforço diplomático, as condições de relativo isolamento geográfico em relação aos principais centros urbanos, a baixa dinâmica econômica da região e as políticas de “tamponamento” das áreas protegidas da Amazônia têm determinado que o interesse pela viabilidade dessa conexão fosse quase esquecido. Atualmente não existem políticas nem projetos por parte da Venezuela ou do Brasil para estudos de viabilidade econômica ou técnica, nem projetos concretos para viabilizar esta conexão. O menosprezo ao Cassiquiare também se manifesta na delimitação original dos eixos de integração da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), já que a zona do *Alto Orinoco* e a conexão entre o estado Amazonas da Venezuela, e os estados de Roraima e do Amazonas do Brasil, chamam a atenção por não formar parte de nenhum de seus eixos de integração.

A ideia que os investimentos na viabilidade das hidrovias aumentam a produtividade das economias regionais tem sido apresentada previamente por vários autores (Padula, 2008; Lacerda, 2004; Costa, 2012). Entre os argumentos principais, destaca-se sua rentabilidade quando comparada aos custos do transporte terrestre, isso porque o transporte de carga por hidrovias apresenta maior eficiência energética e maior potencial de carga movimentada. Todavia, deve ser sopesada a possibilidade de que os custos de implantação e manutenção calculados previamente sejam tão altos que desencorajem os empreendimentos.

A recente incorporação da Venezuela ao Mercosul como seu membro pleno, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com a participação da Guiana e de Suriname, e de seu Conselho de Planejamento e Infraestrutura (Cosiplan) e o aprofundamento das relações bilaterais entre o Brasil e a Venezuela constituem uma conjuntura política favorável para retomar o interesse sobre o Cassiquiare. Parte dos objetivos fundamentais das políticas de desenvolvimento regional da Amazônia tanto do Brasil – Plano Amazônia Sustentável (PAS), de 2008 –, como da Venezuela – *Gran Eje de Desarrollo Orinoco*, de 2012 –, outorgam primazia às iniciativas de integração regional estratégica como ferramenta para apoiar estes processos.<sup>3</sup>

Assim, este artigo constitui um esforço para apresentar os elementos conceituais prévios sobre o Canal Cassiquiare como interconexão das bacias Orinóquia e Amazônica, e está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta os aspectos geopolíticos e técnicos que justificam a utilização do canal para a integração regional. A seção 3 analisa a viabilidade da navegação fluvial

3. Promulgado em 29 de agosto de 2012 pelo presidente Chávez, seria a fusão da *Zona Especial de Guayana* e do *Proyecto Socialista Orinoco*. Esse território tem uma extensão de 100 mil km<sup>2</sup> e a metodologia proposta parte da premissa do planejamento local e regional.



no Cassiquiare a partir de um enfoque econômico, enfatizando não apenas sua eficiência em termos de custo, mas também a necessidade de um planejamento mais amplo, que incluía a integração com outros modais logísticos com vistas a captar outros benefícios potenciais deste projeto. A seção 4 discute propostas para o aproveitamento do potencial hidroviário na região, destacando a busca pela integração de políticas públicas dos países vizinhos e a harmonização de seus marcos regulatórios. Por fim, a seção 5 conclui, sintetizando as principais ideias contidas no trabalho, propondo ainda a realização de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) por parte dos governos do Brasil e da Venezuela para a avaliação técnica da navegabilidade comercial pelo Cassiquiare.

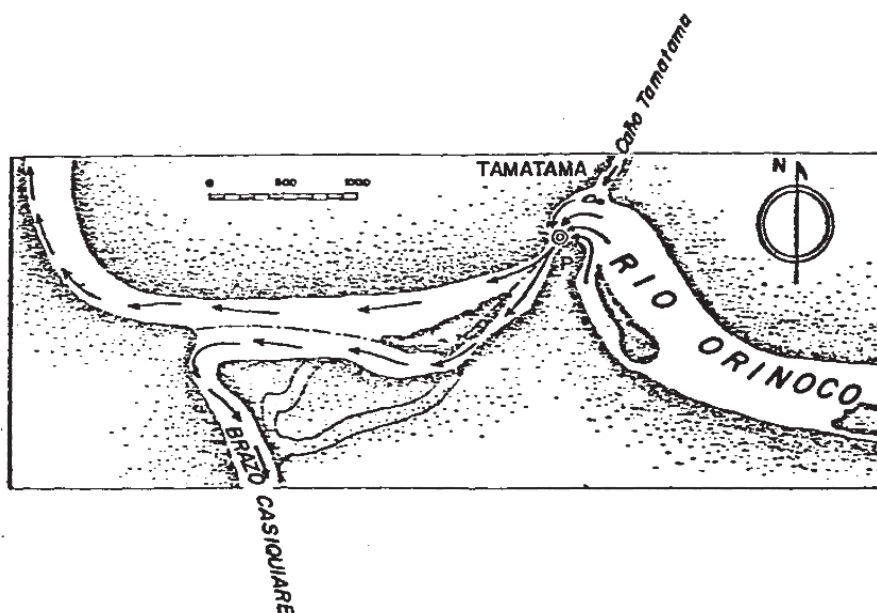
## 2 ASPECTOS GEOPOLÍTICOS E TÉCNICOS

### 2.1 O Canal Cassiquiare

O Canal Cassiquiare tem 326 quilômetros de comprimento, com uma boca de 500 metros de largura. Origina-se quando um terço da vazão do Orinoco se desvincula de seu leito principal, na coordenada  $3^{\circ}8'15.73''N$   $65^{\circ}52'48.47''W$ , perto do povoado de Esmeralda. Esta zona corresponde à região hidrográfica denominada *Alto Orinoco*, localizada dentro da bacia do Orinoco, no estado de Amazonas, na Venezuela.<sup>4</sup> A vazão se encontra na região de Tamatama, na qual está localizado o Canal Tamatama, que, por sua vez, é um afluente do Orinoco e cujo fluxo é parcialmente responsável pelo vazamento nas coordenadas apontadas (figura 1).

FIGURA 1

Bifurcação rio Orinoco-Cassiquiare



Fonte: Proa (1988, p. 5).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

4. O volume das águas do Orinoco em Tamatama (40 bilhões de m<sup>3</sup>) representa menos de um 4% do volume total do rio Orinoco na região de San Félix. O total vazado para o Cassiquiare só representa 1% do volume total do Orinoco na região do *Bajo Orinoco*.

O Cassiquiare atinge o rio Negro na coordenada 2°0'3.26"N 67° 6'49.22"W, perto de San Carlos do rio Negro, pequena cidade venezuelana com cerca de mil habitantes, formando parte da bacia do Amazonas. Na sua totalidade, as bacias do Orinoco e do Amazonas perfazem uma superfície conjunta de 7,85 milhões de km<sup>2</sup>, correspondentes a 44% do território da América do Sul. Esse fenômeno é único no mundo inteiro, já que não existem registros de outro canal natural que estabeleça uma conexão entre duas bacias diferentes (mapa 1).

MAPA 1

**Conexão entre o Orinoco e o rio Negro através do Cassiquiare**

Fonte: Georgescu (2013, p.19).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

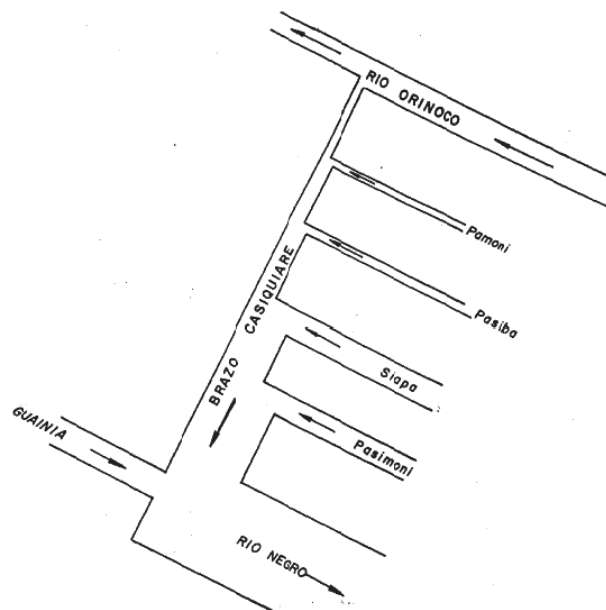
Estimativas apontam que a altitude máxima do canal ao longo do curso é de quase 100 metros acima do nível do mar, que inclui vários meandros e o recebimento de águas de numerosos afluentes.<sup>5</sup> O canal ganha em volume e velocidade, atingindo de 10 a 15 km/h em alguns pontos. O fluxo do Cassiquiare na altura do desvio do Orinoco tem um caudal de entre 127 m<sup>3</sup>/s e 680 m<sup>3</sup>/s, dependendo da temporada, e continua ganhando volume ao longo do percurso pela incorporação de seus principais afluentes: o rio Pamoni, o rio Siapa, o rio Pasiba e o rio Pasimani. Posteriormente, após a junção com o rio Guainía (que dá origem ao rio Negro), a média anual é de 2,79 mil m<sup>3</sup>/s, atingindo os 6 mil m<sup>3</sup>/s durante a temporada de chuvas<sup>6</sup> (figura 2).

5. Proa (1988, p.4).

6. Proa (1988, p. 5-a).

FIGURA 2

## Representação gráfica dos afluentes do Canal Cassiquiare



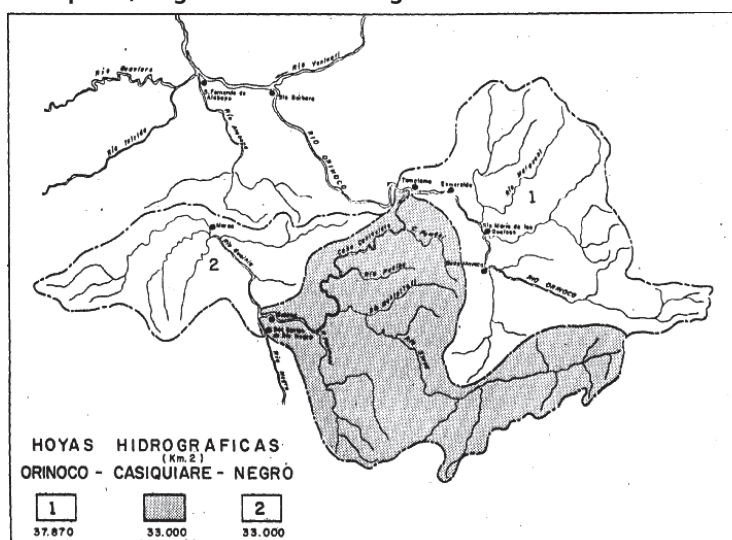
Fonte: Proa (1988, p. 5-b).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O volume total que o Cassiquiare vaza ao rio Negro equivale a quase dez vezes seu caudal inicial, devido, principalmente, ao tamanho de sua região hidrográfica (bacia), que abrange 33 mil km<sup>2</sup> de territórios amazônicos, com alta incidência de córregos e riachos que alimentam o canal até torná-lo naturalmente navegável (mapa 2).

MAPA 2

## Bacias dos rios Cassiquiare, Negro e Orinoco na região do Alto Orinoco



Fonte: Proa (1988, p. 6-a).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Durante as temporadas secas, o calado da cabeceira do canal oscila entre 1,5 e 2,5 pés. Já nas temporadas de chuva, o calado pode variar entre 4 e 6 pés regularmente, ou mais, dependendo da intensidade pluviométrica. No resto do trajeto, o calado varia entre 6 e 10 pés. Pode-se constatar, pelos dados recolhidos desde 1943, que o fenômeno do Canal Cassiquiare como conexão natural entre as duas bacias é constante, apresentando variações no volume de acordo com o período do ano.<sup>7</sup> O Cassiquiare, entretanto, não pode ser considerado como uma “hidrovia”, já que não cumpre com todos os requisitos desta terminologia: navegabilidade durante o ano inteiro, conexões intermodais normalizadas, mínimos regularizados, serviços à navegação regulares e cartas de navegação. O Canal Cassiquiare é considerado um “rio naturalmente navegável”, já que não tem navegabilidade permanente, não tem um mínimo de calado regularizado durante todo o ano, só conta com uma infraestrutura mínima de serviços e sinalizações e, por último, a navegação comercial não é permitida, a não ser em casos específicos.<sup>8</sup>

## 2.2 O potencial de integração para o desenvolvimento

O Canal Cassiquiare, além de completar naturalmente a interconexão entre as bacias do Orinoco e do Amazonas, é peça fundamental para a conformação da maior ilha fluvial do mundo, conhecida como Ilha das Guianas. Esta se localizada no Extremo Norte da América do Sul, é atlântica, caribenha e amazônica, e tem como principais demarcações os rios Amazonas e Orinoco, e a interconexão natural entre eles, pelo Cassiquiare e o rio Negro; sua parte setentrional é dividida ao meio pelo rio Essequibo. Cinco países compartilham esse território: Brasil (Amapá, Roraima, e calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro), Venezuela (estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas), Guiana, Suriname e França (território ultramarino da Guiana). Trata-se de uma área de aproximadamente 1,7 milhão de km<sup>2</sup> e quase 7 milhões de habitantes, considerando suas margens, incluindo cidades industriais como Manaus (que está na margem externa da ilha, mas sua influência transcende à ela), Puerto Ordaz-Ciudad Guayana e Linden, capitais nacionais como Georgetown e Paramaribo, e polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira (mapa 3).

As condições geográficas e históricas têm determinado que as economias locais na região da Ilha das Guianas estejam caracterizadas por redes pouco articuladas, mercados dispersos, altos custos de transporte e longos períodos de tempo para a realização das atividades comerciais. Adicionalmente, existe uma enorme heterogeneidade na produção de seus centros povoados, que nem sempre se traduz em complementaridade. Os núcleos isolados de industrialização são geralmente autárquicos, e tendem a complementar sua produção com a importação de insumos de centros industriais externos ao seu território. No resto deste, o nível de industrialização é básico, com cadeias produtivas curtas e de baixa complexidade.

7. *Ibid.*, p. 7.

8. Pérez (2008, p. 22).



## MAPA 3

A Ilha das Guianas<sup>1</sup>

Fonte: Imagens de satélite disponíveis no Google Earth, de 9 de abril de 2013, 1°55'45.55"N 64°08'56.15"O, elevação de 256 m, altitude do ponto de visão de 2.793 km.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Em destaque vermelho estão os rios Orinoco, Negro e Amazonas e o Canal Cassiquiare, conexão natural entre as duas bacias, formado por parte da vazão do Alto Orinoco (destacado em azul, a Leste). Quando o Cassiquiare se junta com o rio Guairá (destacado em azul, a Oeste), forma o rio Negro.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A infraestrutura de transportes é fundamental para o desenvolvimento de um território com essas condições e dimensões, além de ser necessária para constituir um mercado interno integrado e também para viabilizar corredores de exportação e conexão com o mundo. É indispensável aumentar os investimentos em transportes, já que eles acrescentam produtividade à mão de obra, diminuem os custos de transporte, criam novas redes comerciais, geram efeitos multiplicadores profundos dependendo da dimensão das obras e, em geral, promovem a criação de novas oportunidades para empreendimentos produtivos, comerciais e de serviços.<sup>9</sup>

Qualquer modelo de integração pressupõe que a oferta de infraestrutura deve ser organizada de modo a aproveitar os recursos da região, prioritariamente a favor de sua autonomia e de seu desenvolvimento, agregando o máximo de valor e tecnologia possível (Costa, 2012, p. 23, tradução do autor).<sup>10</sup>

O principal tema para o desenvolvimento da região da Ilha das Guianas é a integração física dos territórios dos estados que compõem essa sub-região. Para isso, é necessária uma reflexão sobre a potencialidade do uso do Cassiquiare como um canal de conexão natural entre as bacias do Orinoco e o Amazonas, visando a um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis na região. No caso particular do Brasil, da Guiana, de Suriname e da Venezuela, esse potencial se evidencia pela extensa dotação de vias fluviais que percorrem os seus territórios, muitas vezes a melhor, ou única, forma de acesso a zonas remotas destes países (tabela 1).

9. Padula (2008, p. 16).

10. "Cualquier modelo de integración presupone que la oferta de infraestructura debe ser organizada de forma de aprovechar los recursos de la región, prioritariamente, a favor de su autonomía y de su desarrollo, agregando al máximo de valor y tecnología posible".

TABELA 1  
Relação das vias fluviais entre o território e a população

Países	Comprimento total das vias fluviais sobre o território (km/mil km <sup>2</sup> )	Comprimento total das vias fluviais sobre a população (km/1 milhão de habitantes)
Brasil	5,89	275,45
Guiana	4,65	1.309,38
Suriname	7,35	2.755,78
Venezuela	7,78	287,98

Fonte: Cepal (2011, p. 43).

Elaboração do autor.

A comunicação entre as duas bacias por meio do canal natural do Cassiquiare tornaria possível a navegação fluvial entre o Brasil e a Venezuela, no trecho São Gabriel da Cachoeira-Puerto Ayacucho, podendo-se obter, nestas localidades, respectivamente, conexão para a região hidrográfica amazônica,<sup>11</sup> em terras brasileiras, e até a foz do Orinoco, em terras venezuelanas. A potencialidade desta conexão pode ser estimada por uma aproximação aos fluxos comerciais que atualmente são desenvolvidos por ambos os países nas duas bacias, assim como limitada pelas capacidades de transporte dos rios e dos portos instalados.

No caso da Venezuela, treze portos se encontram no trecho Ciudad Guayana-Matanzas, sendo que os mais importantes são dois localizados em Ciudad Bolívar e outros dois em Puerto Ayacucho. A estimativa de capacidade de carga que eles podem operar ao ano é de 45 milhões de toneladas.<sup>12</sup> De Delta Amacuro a Puerto Ayacucho, os portos mais importantes são Puerto Ordaz (km 341), Matanzas (km 363) e El Jobal (km 1.006). Os de média importância são o de Ciudad Bolívar (km 447), San Félix (km 334), Cabruta (km 860) e Puerto Ayacucho (km 1.191). Barrancas (km 270) e Puerto Páez (km 1.110) apresentam apenas condições primárias. Ainda que historicamente o porto de Angostura (hoje Ciudad Bolívar) tenha sido um dos principais da Venezuela, o transporte fluvial pelo Orinoco vinha se limitando basicamente ao transporte de insumos para as indústrias básicas de Guayana, e as instalações estão principalmente destinadas ao embarque e ao desembarque de minério de ferro, bauxita e insumos e equipamentos relacionados à sua produção.

Adicionalmente, desde os anos 1980, um dos pontos principais do *proyecto Orinoco-Apure* (Proa) foi elaborar um plano diretor para o desenvolvimento das vias navegáveis que compõem esse eixo fluvial. A ideia era a interligação do Orinoco com o rio Apure e posteriormente com o rio Portuguesa, para a interconexão com o porto El Baúl e a região ocidental da Venezuela, bem como com o rio Meta na Colômbia, permitindo, assim, a navegação fluvial até a chamada “Fachada Andina”.<sup>13</sup> Nos últimos anos, com o desenvolvimento da produção de hidrocarbonetos na faixa petrolífera do Orinoco, região que detém as maiores reservas do mundo de petróleo em um só país, a navegação do Orinoco tem ganhado mais importância, movimento que deve ser ampliado nas próximas décadas.

No caso do Brasil, o meio de transporte fluvial é mais desenvolvido, embora se encontre bastante abaixo de sua potencialidade. O Brasil possui uma extensa rede hidroviária de quase

11. A região hidrográfica amazônica é constituída pela bacia hidrográfica do rio Amazonas, pelas bacias hidrográficas dos rios da Ilha de Marajó e pelas bacias hidrográficas dos rios situados no estado do Amapá, que deságuam no Atlântico Norte. Estão contidos nesta região hidrográfica a totalidade dos territórios do Acre, do Amazonas, de Rondônia, de Roraima e do Amapá, além de parte do Pará e do Mato Grosso. (Antaq, 2011, p. 12).

12. Proa (1992, p. 1-2).

13. *Ibid.*

43 mil km de rios que estão divididos em onze regiões hidrográficas, dos quais 28 mil km são considerados naturalmente navegáveis (Ministério do Meio Ambiente – MMA, 2006, p. 38). Destes, apenas 10 mil km são tecnicamente hidrovias, o que representa uma subutilização do potencial deste modal de transporte fluvial (tabela 2). Isso se deve principalmente pela falta de investimentos que requerem os rios para se tornarem navegáveis, como dragagem, construção de terminais, represamento, construção de eclusas, canais para rios sinuosos e infraestrutura terrestre para a comunicação dos portos e terminais ao resto do país.<sup>14</sup>

TABELA 2

**Rede hidroviária brasileira: extensões navegáveis**

(Em km)

Regiões hidrográficas	Principais rios	Navegáveis	Potencial	Total
Amazônica	Amazonas, Solimões, Negro, Branco, Madeira, Tapajós, Teles Pires e Guaporé	18.300	724	<b>19.024</b>
Tocantins Araguaia	Tocantins, Araguaia, das Mortes e Capim	2.200	1.300	<b>3.500</b>
Atlântico Nordeste Ocidental	Mearim, Pindaré e Itapicuru	800	1.300	<b>2.100</b>
Parnaíba	Parnaíba e Balsas	1.520	1.000	<b>2.520</b>
Atlântico Nordeste Oriental	-	-	-	-
São Francisco	São Francisco, Grande e Corrente	1.400	2.700	<b>4.100</b>
Atlântico Leste	Paraíba do Sul, Doce e Jequitinhonha	-	1.094	<b>1.094</b>
Atlântico Sudeste	-	-	-	-
Paraná	Tietê, Piracicaba, Paranaíba, Grande, Ivaí e Ivinhema	1.900	2.900	<b>4.800</b>
Paraguai	Paraguai, Cuiabá, Miranda, São Lourenço, Taquarí e Jaurú	1.280	1.815	<b>3.095</b>
Uruguai	Uruguai e Ibicuí	-	1.200	<b>1.200</b>
Atlântico Sul	Jacuí, Taquarí, Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim	600	709	<b>1.309</b>
<b>Total</b>	-	<b>28.000</b>	<b>14.742</b>	<b>42.742</b>

Fonte: MMA (2006, p. 38).

Existem vinte portos de navegação interior com uma frota estimada operante de 1,5 milhão de toneladas de porte bruto (tpb). São transportadas 25,2 milhões de toneladas (t) de carga por ano, 22,2 bilhões de t/km/ano, com mais de R\$ 500 milhões gerados em frete anualmente. Todavia, o transporte aquaviário (marítimo e cabotagem e fluvial) corresponde a somente 13,4% da matriz de transportes de cargas do Brasil.<sup>15</sup>

As principais hidrovias brasileiras são distribuídas da seguinte forma: hidrovias da bacia amazônica, formadas pelo trecho ocidental, navegável por embarcações marítimas, pela hidrovia do Solimões e pela hidrovia do Madeira; hidrovia do Tocantins e Araguaia; hidrovia do São Francisco; hidrovia do Paraguai; hidrovia Paraná-Tietê, na qual se destaca o ramo norte; hidrovias do Sul, formadas pelos rios Jacuí e Taquari; hidrovias do Nordeste, de menor escala, formadas pelos rios Parnaíba, Mearim e outras.<sup>16</sup> Das principais bacias, a amazônica se destaca por ser a maior do mundo em termos de extensão e a mais importante bacia brasileira em movimentação de cargas, com mais de 25 milhões de toneladas movimentadas por ano – mais de 80% do total transportado no Brasil por esse modal. Todavia, embora represente uma vantagem em termos de transporte para a região amazônica, economicamente ela não é a mais desenvolvida, servindo principalmente

14. Padula (2008, p. 139).

15. *Ibid.*, p. 115 e 142.16. *Ibid.*, p. 139.

para o escoamento de *commodities* aos mercados internacionais, representando, para as economias locais, transporte comercial básico e de passageiros.<sup>17</sup>

A conexão do Cassiquiare com a região hidrográfica amazônica outorgaria acesso aos principais rios navegáveis da bacia do rio Amazonas. Estes estão divididos da seguinte forma, segundo a Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq, 2011, p. 13-16):

- 1) Hidrovia Solimões-Amazonas: os principais rios navegáveis da região amazônica são o Solimões/Amazonas, o Negro, o Branco, o Madeira, o Purus e o Juruá e a navegação hidroviária é o único meio de acesso a quase totalidade dos municípios da região.
- 2) Hidrovia do Madeira: fazem parte da hidrovia os rios Madeira, desde Porto Velho-RO até a sua foz, na confluência com o rio Amazonas, no estado de mesmo nome, e o rio Aripuanã, afluente da margem direita daquele.
- 3) Hidrovia do Tapajós: atualmente, a hidrovia é composta por 345 km do rio Tapajós, afluente da margem direita do Amazonas, francamente navegável da cidade de São Luís do Tapajós-PA até a sua foz.

O transporte fluvial na região hidrográfica amazônica atinge maiores proporções e características diversas em relação àquele realizado na bacia do Orinoco. A forma de navegação preponderante é a interior, de cabotagem ou até de navegação de longo curso, quando várias mercadorias utilizam as hidrovias para ter acesso ao comércio marítimo internacional. A calha principal da bacia amazônica, que compreende o rio Solimões/Amazonas, possui capacidade para receber desde embarcações fluviais até navios oceânicos, que realizam navegação de cabotagem para os portos marítimos do Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil ou para o exterior. Os principais portos públicos da região Norte do país são Manaus, Belém, Porto Velho, Macapá e Santarém. O tráfego entre os municípios de Manaus, Porto Velho e Belém responde por cerca de 70% da movimentação total de cargas hidroviárias na Amazônia.<sup>18</sup> A hidrovia Madeira, por sua vez, é vital para o comércio interior de soja da região Centro-Oeste do Brasil e a projeção da hidrovia Tapajós foi realizada com o objetivo de agilizar o escoamento da produção de grãos da região centro-norte de Mato Grosso para os mercados internacionais e para facilitar o fluxo de mercadorias vindas de outras regiões do Brasil.<sup>19</sup>

### 3 O DESAFIO DE VIABILIZAR A INTEGRAÇÃO DAS BACIAS DO ORINOCO E DO AMAZONAS

#### 3.1 Navegabilidade por hidrovias

A navegação por hidrovias é uma das modalidades do transporte aquaviário que essencialmente usa rios navegáveis. As hidrovias tendem a apresentar o mais baixo custo de manutenção e implantação. O modal de transporte aquaviário é considerado o que consome menos energia, o mais econômico (inclusive em gastos com frete) e o menos poluente. Suas vantagens aparecem, especialmente, em transporte de longas distâncias. A constituição de hidrovias serve para apoiar os programas de

17. *Ibid.*, p. 141.

18. Antaq (2011, p. 12).

19. *Ibid.*, p. 15.



desenvolvimento a serem implantados nas regiões hidrográficas dos rios,<sup>20</sup> favorecendo o aumento da produção e a geração de empregos, além de ter um impacto ambiental menor em relação a outros modais devido ao fato de que se aproveita uma via de navegação já existente (Padula, 2008).

A eficiência do transporte fluvial se revela quando comparados os quilômetros percorridos com um litro de combustível por tonelada de carga. Essa relação, *vis-à-vis* a de outros modais, mostra a eficiência energética: 25 km para o transporte rodoviário, 85 km para o ferroviário e 218 km para o hidroviário. Consequentemente, a emissão de poluentes (monóxido de carbono e óxido nitrogênio) é significativamente menor nas hidrovias<sup>21</sup> (tabela 3).

TABELA 3

**Custos comparativos dos modais de transporte**

Modal	US\$ centavos/t · km
Aéreo	14,0
Rodoviário	4,0-5,0
Ferroviário	0,3-1,0
Dutoviário	0,1-0,3
Balsa e rebocador	0,12-0,18
Cargueiro	0,06-0,24
Navio graneleiro	0,02-0,04

Fonte: Padula (2008, p. 28).

Uma consideração fundamental sobre o transporte por hidrovias são os custos de implantação destas. Em geral, eles tendem a ser baixos, com uma média de R\$ 173,3 mil por quilometro de hidrovia (Padula, 2008).<sup>22</sup> Todavia, essas estimativas dependem muito do estudo de viabilidade técnica prévio e da avaliação das condições particulares de cada hidrovia, que pode elevá-las ou diminuí-las consideravelmente. No caso do Cassiquiare, o último estudo mais detalhado foi o do US Corps of Engineer, de 1943, sendo necessário um novo levantamento dos dados técnicos.

Os desafios aos quais devem se orientar os esforços binacionais entre Brasil e Venezuela têm como pano de fundo o problema dos investimentos na infraestrutura da integração, especialmente considerando o caráter estratégico do canal para a região. Revela-se que existe um lapso entre o discurso político da integração e a orientação dos investimentos em infraestrutura na América do Sul em geral. Este subcontinente, em conjunto, investe aproximadamente 2,3% do seu produto interno bruto (PIB) anual em infraestrutura de transportes (quase US\$ 53,5 bilhões – preços constantes de 2000), medida consideravelmente abaixo do que tem sido estimado como o necessário para o adequado desenvolvimento dos projetos de infraestrutura, entre quase US\$ 128 bilhões e US\$ 180 bilhões, ou entre 5,7% e 8,1% do PIB regional – tabela 4 (Cepal, 2011).

20. Destaca-se o caso da *tennessee valley authority* (TVA), fundada em 1933 como parte do programa de estímulos econômicos *new deal*, e o *projecto Orinoco-Apure* (Proa) nos anos 1980 na Venezuela.

21. Padula (2008, p. 138).

22. Preços constantes de 2002.

TABELA 4

**América do Sul: investimentos em infraestrutura em relação ao PIB**

(Em %)

América do Sul	1980-1985	1996-2001	2002-2006	2007-2008
Setor público	3,1	0,9	0,4	0,8
Setor privado	0,9	1,5	1	1,5
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>	<b>2,3</b>

Fonte: Cepal (2011).

O principal desafio é desbloquear os investimentos estatais em infraestrutura, ou viabilizar aqueles privados para mudar o quadro histórico de baixo percentual de investimentos em relação ao PIB. Outro desafio é diversificar a matriz de transportes da região, concentrada no rodoviário.<sup>23</sup> A implantação de uma nova hidrovia requer obras de intervenção visando assegurar maiores profundidades nas estiagens, reduzir as operações de manobra em meandros acentuados e garantir a segurança na ultrapassagem de pontes e obras de transposição (quando for o caso). Segundo o Ministério do Meio Ambiente – MMA (2006, p. 46) as principais intervenções são:

- 1) Operações de dragagens: voltadas à manutenção da profundidade da via, sendo consequência direta do transporte de sedimentos. Normalmente, rios de elevadas variações de vazões têm as margens erodidas pelas águas, formando extensos bancos de areia. Assim, as dragagens são periódicas e progressivamente maiores. As dragagens de manutenção são intervenções paliativas que não resolvem os problemas da navegação e outros, como o assoreamento de reservatórios de jusante e das lagoas marginais.
- 2) Derrocamentos: são desmontes de formações rochosas dos mais diversos tipos, desde as calcárias de menor dureza até os basaltos, granitos e gnaisses.
- 3) Proteção de margens e estabilização de talvegues: nesta categoria de obras incluem-se proteção de margens utilizando malhas de polipropileno, sobre as quais é implantada a mata ciliar nativa; espigões submersos nas cheias e que orientam as deposições sólidas; e defletores submersos de fluxo formados por tubos de polipropileno cheios de areia que reduzem as erosões e reorientam as deposições. Estas intervenções devem ser implantadas após cuidadosos estudos sobre a extensão de cada curso de água.

O resto dos investimentos canalizados em obras para a implantação de uma hidrovia relacionam-se com a oferta de equipamentos, a melhora dos acessos terrestres (rodoviário e ferroviário) e marítimo, terminais e portos fluviais intermodais, a sinalização fluvial e a capacidade logística. Estes investimentos em transporte fluvial geram alto nível de demanda efetiva (construção civil, metal-mecânica, eletroeletrônica etc.), tanto durante a implantação, como na operação e no gerenciamento, o que acarreta em efeito importante sobre emprego de baixa qualificação nas zonas em que são realizados. Adicionalmente, o setor demanda fortemente à indústria intensiva em capital, gerando indiretamente mais empregos em projetos que têm longo período de maturação.

Um elemento de importância sobre o desenvolvimento dos projetos das hidrovias está relacionado à necessidade de incluir, no planejamento, outros modais de transporte (forma multimodal), que permitam aumentar a eficiência do transporte em função dos recursos dispendidos.<sup>24</sup> Como apontado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2011), esse planejamento deve se apoiar em uma avaliação prévia dos centros industriais aos quais devem servir e se ajustar, da maneira mais eficiente, aos requerimentos destes, criando zonas especiais de incentivo, infraestrutura de armazenamento e adaptando os “comboios tipos” às dimensões necessárias para o transporte das cargas projetadas.

23. A navegação interior é a modalidade de transporte que tem recebido menor investimento em ambos países. No caso do Brasil, a média de investimentos em hidrovias em relação ao total investido em transportes no período de 1995-2001 foi de 1,8%, e entre 2002 e 2004, foi de 1,9%. No caso da Venezuela, não existem dados relevantes, mas é razoável apontar que os investimentos são quase inexistentes.

24. O transporte *multimodal* é aquele que envolve duas ou mais formas de transporte. O transporte *intermodal* é uma forma de transporte multimodal no qual a carga pode ser transferida de um modal a outro no mesmo contêiner.

## 4 PROPOSTAS PARA O CASSIQUIARE

No caso específico do Cassiquiare, a ideia de criar uma hidrovia não é recente. Como demonstrado, o valor geopolítico de conseguir a unificação das maiores bacias do norte da região levou vários engenheiros, técnicos e políticos a fazerem propostas sobre a possibilidade de concretizar essas iniciativas.

Ainda durante a segunda guerra mundial, foi lançada uma proposta de projeto que, em princípio, implicaria a ampliação de toda a extensão do rio, assim como um dragado do fundo que permitisse a navegação de navios em águas pouco profundas. Todavia, a proposta nunca se materializou como um projeto, em parte pela alta incerteza sobre sua utilidade comercial. Recentemente esta proposta foi retomada como um projeto conjunto brasileiro e venezuelano para a dragagem e o alargamento do leito, de forma de permitir a passagem de embarcações até 100 tAB<sup>25</sup> Recomendava-se “limpeza” do fundo do canal, dragado dos sedimentos e retirada das grandes pedras para tornar o percurso mais uniforme. A proposta não superou os obstáculos financeiros e políticos e as preocupações ambientais, ainda que estas fossem desprovidas do respaldo de qualquer tipo de estudo.

Outra proposta foi apresentada pelos engenheiros Alberto Rodriguez Díaz e Rafael de León em seus livros de 1976 e 1977. A ideia seria contornar o curso inicial do Cassiquiare, cuja navegação é limitada pela falta de caudal. Esse trecho seria substituído por um canal que sairia diretamente do Orinoco, alagando um território com uma série de lagoas que criariam duas possíveis conexões entre as bacias: uma desembocando diretamente no rio Guainía, e outra convergindo para o trecho de caudal mais elevado do Cassiquiare, e então desembocando no rio Negro (mapa 4).

Ainda há as propostas que podem ser consideradas a partir do sistema de navegação intermodal “Ro-ro”, que diz respeito à utilização das vias fluviais para o transporte de baixo calado, de navios adaptados para carregar caminhões. A lógica dessa proposta, usada amplamente em vias fluviais na Europa (Danubio e Rin) e na hidrovia Solimões-Amazonas, é evitar a construção de grandes portos, que são substituídos por enlances terrestres para facilitar o embarque e o desembarque de novos caminhões. Os barcos não podem empilhar as unidades e, por isso, devem estender a carga ao longo da embarcação de forma balanceada, respeitando o limite de calado que permitiria o rio. Os portos seriam, então, substituídos por terminais, nos quais se ordenariam as alfândegas e os serviços para os barcos. Evitam-se, desta forma, grandes investimentos para ampliação dos canais, que justificariam a necessidade de um maior impacto ambiental.<sup>26</sup>

Atualmente, as vantagens desse tipo de transporte estão sendo exploradas como forma de modernização e adequação para fins comerciais das hidrovias no Brasil, que deverão responder por uma demanda maior de vias de escoamento de mercadorias nos próximos anos (Santana, 2007; Padovezi, 2003). Baseados no programa Naiades (2006-2013)<sup>27</sup> de modernização e inovação das hidrovias europeias, essas propostas visam contribuir com empresas construtoras de embarcações fluviais, para incentivar a introdução de novas tecnologias no projeto de engenharia de construção de embarcações, dos empurradores ou *thrusters*, hélices e *nozzles* de menor resistência durante a navegação e maior resistência à fadiga e abrasão, assim como o uso de equipamentos eletrônicos para o comando da embarcação, como radares fluviais, sistemas de piloto automático fluvial, sistemas de navegação *global positioning system* (GPS) em tela, casas de máquina sem tripulação, e todas as acomodações isoladas termicamente e independentes da estrutura, fixadas em sistemas “flutuantes” (amortecedores) para redução de ruído e vibrações do casco principal. Os objetivos desses estudos são apoiar as capacidades de inovação das empresas vinculadas ao setor para “buscar bons desempenhos

25. Tonelagem de arqueação bruta (tAB) corresponde à medida de volume interno de uma embarcação.

26. Pérez (2008, p. 33).

27. Programa de Ação Europeu Integrado para o Transporte por Vias Navegáveis (Naiades).

econômicos da exploração da navegação de uma forma racional e coordenada, melhores condições de segurança e baixos níveis de interferência ambiental” (Padovezi, 2003, p. 168).

## MAPA 4

## Proposta de Díaz León para a navegabilidade do Cassiquiare



Fonte: CAF (1998, p. 76).

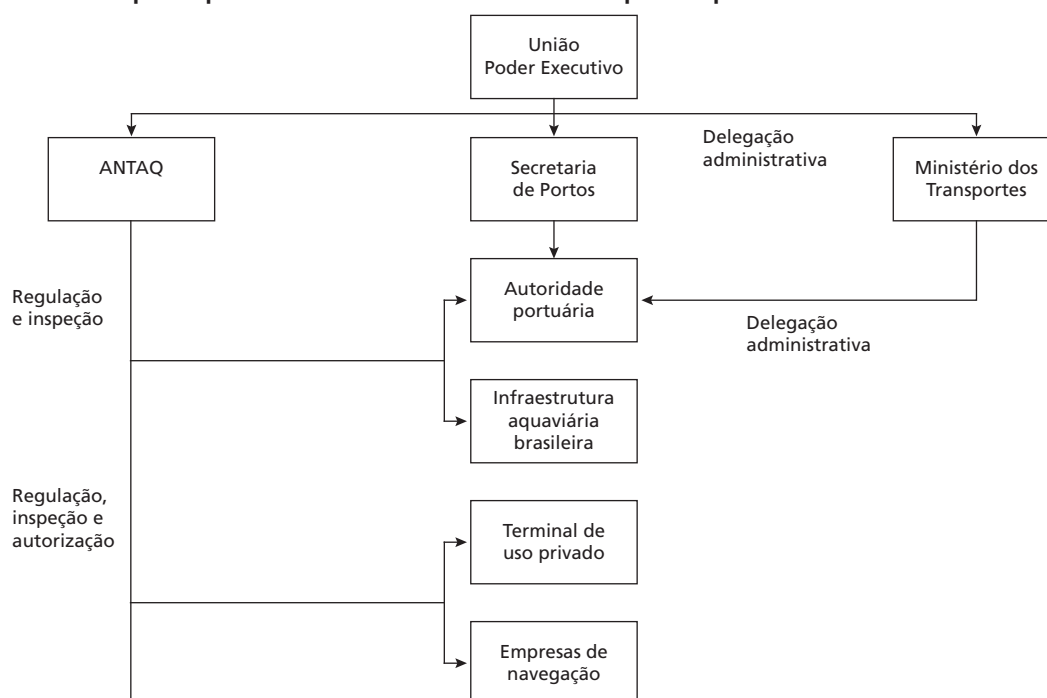
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

As diferenças entre as legislações para a navegação interior entre os dois países também devem ser consideradas em qualquer ação que vise à integração física. Na Venezuela, o órgão público encarregado da navegação fluvial em nível nacional é a Dirección General de Planificación y Gestión de Transporte Acuático do Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático e Aéreo. Todavia, atuam outras instituições em vários níveis regionais, especialmente os Comandos Fluviais das Forças Armadas da Venezuela. Um dos problemas é que não existe uma definição das atribuições na matéria de navegação fluvial na Venezuela, acarretando em um vazio *de iure*, que acaba sendo compensado pelo uso das leis da marinha mercante. Isso dificulta a coordenação de políticas, inclusive internamente.

No Brasil, a autoridade encarregada da regulação do transporte fluvial é o Departamento de Hidrovias Interiores (DHI) da Secretaria de Transportes Aquáticos, do Ministério dos Transportes (MT). O DHI, por seu lado, conta com o apoio de oito administrações hidroviárias que atuam como órgãos executores nas principais bacias fluviais sob sua jurisdição, na execução da manutenção e

melhoramentos nas vias navegáveis interiores e nos investimentos realizados e programados. Entre as oito, duas são as encarregadas da administração das vias fluviais da bacia do rio Amazonas; a Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental (AHIMOC) e a Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR) – figura 3. Ressalta-se que a Secretaria Especial dos Portos, vinculada diretamente à Presidência da República, criada com *status* ministerial em 2007, trata apenas de portos marítimos.

FIGURA 3

**Estrutura do poder público no Brasil em matéria de transporte aquaviário**

Fonte: Antaq (2009, p. 2).

A operação dos portos se dá sob administração pública ou privada. A administradora dos portos, denominada autoridade portuária, pode ser exercida pela União ou por concessionárias. O aprofundamento dos processos de integração das bacias do Orinoco e do Amazonas deveria estimular a unificação de critérios sobre as normativas, o que facilitaria a criação de uma legislação comum, inclusive algumas iniciativas conjuntas, processos que podem ser facilitados pelas diplomacias de ambos os países.

As questões relacionadas às alfândegas se destacam entre os temas legais relativos ao transporte de cargas. As alfândegas carentes de estrutura ou com legislação inadequada podem gerar atrasos e gargalos no tráfico comercial, especialmente quando não existe articulação entre os dois países em temas tributários. Em geral, a unificação das legislações, a integração dos sistemas de informática, os processos simultâneos (e não sequenciais) de trabalho das autoridades que tratam da liberação de cargas, a ampliação da capacidade dos portos secos (o que exige investimentos na ordem de bilhões de dólares) e o pessoal técnico em quantidade adequada dos ministérios de agricultura e fazenda de cada país ajudam a garantir o bom funcionamento das hidrovias nas regiões de fronteira. A aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul prevê a uniformização de procedimentos aduaneiros no bloco, “reconhecendo que a adoção de uma legislação aduaneira comum, conjuntamente com a definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria aduaneira no âmbito do Mercosul, criará condições para avançar no aprofundamento do processo de integração” (Mercosul, 2010).



Por último, um dos mais importantes desafios para formulação de qualquer plano de desenvolvimento de infraestrutura visando à regularização da navegabilidade é o tema ambiental. Em 5 de junho de 1991, foi aprovado o Decreto nº 1.635, da Presidência da República da Venezuela, criando uma área de administração especial e proteção dos biomas e das espécies nativas no território, que compreende o Cassiquiare e seus principais afluentes.<sup>28</sup> Desta forma, a administração política da zona que engloba a extensão do Canal Cassiquiare foi transferida para o Ministério do Ambiente e para a Comissão Permanente da Reserva de Biosfera Orinoco-Cassiquiare, que devem regular o licenciamento para a implantação de qualquer intervenção física no território, considerando os critérios ambientais determinados.<sup>29</sup>

Até que seja aprovado o plano de ordenamento e regulação de uso da Reserva de Biosfera “Alto Orinoco-Cassiquiare”, quem pretenda realizar qualquer tipo de atividade suscetível de causar danos ambientais na área deverá solicitar aprovação ou autorização perante o Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que a outorgará ou negará de acordo com o pronunciamento da Comissão Permanente (Venezuela, 1991, Artigo 8º, tradução do autor).<sup>30</sup>

Em 1993, esse espaço foi decretado “reserva da biosfera” incluída no sistema de reservas de relevância mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), já que a mesma encontra-se, do ponto de vista formal, habitada unicamente por índios Yanomami e Iecwana. Desta maneira, incrementa-se a pressão pela adoção de medidas para a proteção dos meios naturais e das comunidades aborígenes. Cerca de 10% de seus 150 mil habitantes estão nessa região de 82.662 km<sup>2</sup>. Deve-se considerar que em algumas zonas mais remotas podem constituir mais de 90% das populações locais.

No caso brasileiro também existem empecilhos no que diz respeito à legislação ambiental para o aproveitamento das hidrovias. Primeiramente, existe uma dupla interpretação sobre o entendimento de hidrovias entre o MMA e o MT, o que gera um vazio legal no momento do licenciamento da navegabilidade e da realização de obras (Pereira e Wittosky, 2012).<sup>31</sup> Adicionalmente, qualquer obra de infraestrutura realizada em vias fluviais requer a apresentação de relatórios de impacto ambiental (estudos exigidos pela Resolução nº 001/86, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama),<sup>32</sup> para que as secretarias estaduais de meio ambiente pré-approve projetos de grande impacto ambiental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento regional depende de infraestrutura adequada para suportar seu processo. Entre 2003 e 2014, o comércio bilateral entre o Brasil e a Venezuela se multiplicou por sete, mas o processo não foi

28. "Art. 1. Se declara Reserva de Biosfera con el nombre de 'Alto Orinoco-Casiquiare', el sector Sur-Este del Territorio Federal Amazonas comprendido dentro de los siguientes linderos: Partiendo del vértice nº 1, ubicado en el punto de encuentro del Caño Evubichi y la frontera internacional con la República Federativa de Brasil, y siguiendo aguas abajo por dicho caño y los ríos Baría y Pasimoni hasta llegar a un punto situado a 3 km en línea recta al Nor-Oeste de la desembocadura de este último en el Brazo Casiquiare, donde se localiza el vértice nº 2; siguiendo luego aguas arriba en una franja de 3 km de ancho paralela a la margen derecha del Brazo Casiquiare, hasta llegar a la bifurcación del Río Orinoco y el Brazo Casiquiare, donde se ubica el vértice nº 3; continuando aguas abajo por el Río Orinoco en línea paralela a 3 km de su margen izquierda hasta la desembocadura del Río Cunucunuma, donde se ubica el vértice nº 4; de allí se sigue la divisoria de aguas entre las cuencas de los ríos Cunucunuma y Padamo por una parte, y las cuencas de los ríos Guaname (Puruname), Yagua, Yureba, Marieta, Asisa, Hacha, Yatiti y Uesete, por la otra, hasta encontrar la frontera internacional con la República Federativa de Brasil en la Sierra Parima, donde se ubica el vértice nº 5. De acá se continúa por la frontera internacional con la República Federativa de Brasil, hasta encontrar nuevamente el curso de agua del Caño Evubichi, vértice nº 1 ya descrito".

29. *Ibid.*, Artigo 3º.

30. "Hasta tanto se apruebe el plan de ordenamiento y el reglamento de uso de la Reserva de Biosfera 'Alto Orinoco-Casiquiare', quien pretenda realizar cualquier tipo de actividad susceptible de producir daños ambientales dentro de ella, deberá solicitar aprobación o autorización ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables quien la otorgará o negará, de conformidad con el pronunciamiento de la Comisión Permanente".

31. O MMA defende que a hidrovía deva ser licenciada em toda a sua totalidade (as vias naturais e as obras), enquanto o MT defende que a hidrovía em si é um recurso natural provido pela natureza e que, por isso, não estaria sujeita ao licenciamento, apesar de reconhecer que as intervenções de engenharia devam estar sujeitas ao licenciamento.

32. Conama (1986).

acompanhado de integração produtiva ou de aumento proporcional no dinamismo do desenvolvimento da região de fronteira. Há um enorme potencial, mas ainda é carente a integração entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela, regiões que detêm as maiores reservas, respectivamente, de biodiversidade e de hidrocarbonetos em um só país. Novas instituições de integração, como a Unasul, e a adesão plena da Venezuela ao Mercosul, podem dar suporte a novas iniciativas e à retomada de ambiciosos projetos do passado.

O Canal Cassiquiare representa, tanto para a Venezuela como para o Brasil, a oportunidade de planejar a interconexão das bacias do Orinoco e do Amazonas e criar um sistema de transporte de cargas que permita atender às necessidades dos principais polos industriais da região (Ciudad Guayana e Manaus), assim como interligar espaços e territórios que permanecem relativamente isolados. A construção e a implantação de uma hidrovia exigem esforços além da superação das restrições físicas para a navegabilidade, envolvendo elementos variados para conformar um sistema de transporte eficiente e sustentável ambientalmente. Deve-se aproveitar o potencial dos meios de transporte fluviais na Amazônia e na Ilha das Guianas, que se revelam pela extensão das terras banhadas pelos rios e canais, uma relação favorável ao uso do modal fluvial para apoiar os processos de desenvolvimento econômico da região em um momento conjuntural extremamente favorável à integração do Norte da América do Sul. Adicionalmente, dependendo das especificidades de cada caso, esse tipo de transporte tende a apresentar os menores custos de implantação, manutenção e administração, assim como menores *ratios* na relação entre combustíveis e tonelagem das cargas, o que faz o mesmo apropriado para apoiar zonas industriais.

O tema da formulação de planos para facilitar a navegabilidade do rio Cassiquiare deve atender claramente a essas diretrizes, em especial àquelas que por sua natureza impliquem alterações no meio ambiente, e avaliar possíveis externalidades. O esforço político deve se verter em criar novamente interesse por esses projetos, ao tempo que se viabilizam os investimentos necessários para o levantamento de projetos de meios de transporte multimodais que, de forma integral, apoiem e complementem a infraestrutura necessária para a viabilização da hidrovia. Sugere-se a superação da visão de isolamento e “tamponamento” territorial, que foi privilegiada pelas políticas de segurança fronteiriça, e avançar em ações conjuntas, tanto em infraestrutura como institucionais e legais, para lograr uma verdadeira integração física do território do Sul da Venezuela e o Norte do Brasil, e conectando o Brasil Central ao Caribe pela forma de transporte mais eficiente e menos poluente.

O próximo passo nessa direção seria a elaboração de EVTEA e a avaliação das distintas propostas para o Cassiquiare. Estes estudos poderiam ser realizados pelas autoridades públicas nacionais ou regionais, no âmbito, por exemplo, do Cosiplan da Unasul, envolvendo também Guiana e Suriname, ou do Mercosul, que em 2012 incorporou a Venezuela como membro pleno, e deveriam visar ao aprofundamento das questões tratadas neste artigo e quantificar cada um dos elementos e variáveis necessárias para o processo de tomada de decisões.

## REFERÊNCIAS

- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Superintendência de Navegação Interior. Gerência de Desenvolvimento e Regulação da Navegação Interior. **Panorama das hidrovias brasileiras**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE HIDROVIAS BRASIL-HOLANDA, Brasília, mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Estatísticas da navegação interior 2011**. Brasília, mar. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 2726, de 1º de janeiro de 1861. Rio de Janeiro: Câmara Legislativa, 1861. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2726-12-janeiro-1861-556016-publicacaooriginal-75583-pe.html>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno setorial de recursos hídricos: transporte hidroviário**. Brasília: MMA, 2006.

CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Los ríos nos unen – integración fluvial suramericana**. Santafé de Bogotá: Guadalupe, 1998.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; UNASUR – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Infraestrutura para la integración regional**. Documento preparado por Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomassian, sob supervisão de Hugo Altomonte. Santiago de Chile, 2011. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.cepal.org/transporte/publicaciones/xml/9/46139/2011-955UNASUR-Infraestructura.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>.

COSTA, D. La estrategia de la integración. *In*: COSTA, D. (Org.). **América del Sur: integración e infraestructura**. Rio de Janeiro, 2012.

GEORGESCU, P. **Ríos de integración: el camino fluvial de América Latina**. Bogotá: CAF, 2012.

LACERDA, S. **Evolução recente do transporte hidroviário de cargas**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, set. 2004. n. 20, p. 253-280.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Código aduaneiro do Mercosul**. Mercosul/CMC/DEC, n. 27/10. San Juan, 2010.

PADOVEZI, C. D. **Conceito de embarcações adaptadas à via aplicado à navegação fluvial no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2003.

PADULA, R. **Transportes: fundamentos e propostas para o Brasil**. Brasília: Confea, 2008.

PEREIRA, M. S.; WITKOSKI, A. C. **Licenciamento de hidrovias: alternativa para o fortalecimento da tradição fluvial e renascimento das atividades econômicas dos municípios amazonenses**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 6. Belém: ANPPAS, 18-21 set. 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT3-513-258.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2014.

PÉREZ, G. **Transporte fluvial**. Material do curso “Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana”. Santiago do Chile: IIRSA, 6-10 out. 2008.

PROA – PROYECTO ORINOCO-APURE. **Desarrollo del eje fluvial Orinoco-Apure**. Plan Maestro. Caracas: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, 1992.

\_\_\_\_\_. **Informe de las condiciones hidráulicas del Caño Cassiquiare**. Caracas, 1988.

SANTANA, W. A. **Proposta de diretrizes para planejamento e gestão ambiental do transporte hidroviário no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

VENEZUELA. Decreto nº 1635, de 5 de junho de 1991. Gaceta Oficial nº 34.767, Caracas, 1 ago. 1991. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fmHUyzSaPMQJ:www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/VEN-Decreto-1635-91.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relações diplomáticas Brasil-Venezuela: documentos oficiais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 1998.

DA PAZ, A. En busca de la integración interna. *In*: COSTA, D. (Org.). **América del Sur: integración e infraestructura**. Rio de Janeiro, 2012.

HIDROVIA do Mercosul está próxima de se tornar realidade. **Jornal do Comércio**, UOL, 9 maio 2013. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=123519>>. Acesso: em 12 mar. 2014.



# INFRAESTRUTURA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DA IIRSA NA AMÉRICA DO SUL<sup>1</sup>

Carlos Eduardo Lampert Costa<sup>2</sup>  
Manuel José Forero Gonzalez<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo avalia a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), lançada em setembro de 2000, durante a I Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, capital do Brasil. A iniciativa visava, inicialmente, tornar efetivo um processo de integração física do subcontinente, com a finalidade de aumentar a produtividade e a competitividade, de modo a obter maiores crescimento e desenvolvimento econômico. Partiu-se da constatação de que um dos principais óbices para o desenvolvimento da região era o *deficit* de infraestrutura. Neste sentido, este trabalho se propõe a estudar a evolução desta iniciativa, procurando identificar os seus avanços e as principais dificuldades de implementação, no intuito de extrair lições sobre o desenho de políticas públicas em matéria de integração regional, considerando que a IIRSA representa um dos mais ambiciosos programas de integração física já concebidos na região.

**Palavras-chave:** infraestrutura e integração regional; integração econômica; IIRSA; competitividade na América do Sul.

## INFRASTRUCTURE AND REGIONAL INTEGRATION: THE IIRSA EXPERIENCE IN SOUTH AMERICA

### ABSTRACT

The main goal of this work is to assess the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), launched in September 2000, during the First Meeting of the Presidents of South America, held in Brasilia, Brazil. The aim of this initiative was, at first, to foster the physical integration of the subcontinent in order to increase productivity and competitiveness and achieve higher economic growth and development. The starting point was the observation that one of the main obstacles to the region's development was infrastructure deficit. In this sense, the text is focused on analyzing the evolution of this initiative, seeking to identify the main advances and difficulties regarding its implementation. By doing that, lessons can be learned concerning the design of public policies for regional integration, considering that the IIRSA is one of the most ambitious physical integration programs ever developed in the region.

**Keywords:** infrastructure and regional integration; economic integration; IIRSA; competitiveness in South America.

JEL: N76; F15.

---

1. Este artigo constitui uma versão reduzida do Texto para Discussão do Ipea intitulado *Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)*. No prelo.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

A convergência de regimes políticos e política macroeconômica entre grande parte dos países da América do Sul, assim como a intensificação do fluxo de comércio intrarregional ao longo dos anos 1990, criaram um ambiente propício no final dessa década para a discussão em torno do estabelecimento de um processo de integração mais efetivo, centrado na superação dos entraves logísticos e de infraestrutura física da região. Os doze países da região, com a liderança do Brasil, consensuaram que a redução do *deficit* de infraestrutura permitiria ampliar a dinâmica da integração regional, possibilitando melhores condições de inserção da região no mercado global. Foi lançada, neste contexto, a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento destes países, por meio da superação dos entraves econômicos à integração econômica da região.

A despeito de ter produzido legados importantes, tais como a consolidação de uma visão geoeconômica baseada na divisão do território em eixos e processos setoriais de integração e a identificação de uma carteira de projetos com investimentos potenciais de mais de US\$ 100 bilhões, nos seus quatorze anos, a IIRSA pouco conseguiu avançar na resolução efetiva dos problemas de infraestrutura da região. Neste contexto, este artigo se propõe a estudar a evolução da iniciativa IIRSA até o presente, para identificar os seus avanços e as principais dificuldades, no intuito de extrair lições sobre o desenho de políticas públicas em matéria de integração regional, considerando que a IIRSA representa um dos mais ambiciosos programas de integração física já concebidos na região.

Este estudo está dividido em três seções, além desta introdução. A seção 2 examina a evolução da iniciativa durante a sua primeira fase (2000-2010), ao longo da qual foi capaz de coordenar e construir consensos em torno da importância da integração física sul-americana. A seção 3 analisa os efeitos da inserção da IIRSA no âmbito do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) a partir de 2009, quando as iniciativas de integração física passam a se subordinar a uma estratégia política mais ampla de redução de assimetrias socioeconômicas regionais. Por fim, seção 4 conclui o trabalho, sintetizando os avanços e os obstáculos enfrentados pela IIRSA para atingir seu objetivo de integração regional, e apontando para a necessidade de se reconstruir o consenso em torno da iniciativa com vistas a fomentar o desenvolvimento por meio da ampliação da competitividade econômica do continente.

## 2 A INICIATIVA IIRSA

Criada em setembro de 2000, no âmbito da I Reunião de Presidentes da América do Sul, a iniciativa IIRSA foi idealizada a partir do reconhecimento da importância de se desenvolver e fortalecer uma visão regional que incorporasse e ampliasse as visões nacionais, tendo como ênfase a complementaridade entre as ações de integração regional e desenvolvimento da infraestrutura física. Sua concepção baseou-se em três consensos fundamentais à época: *i*) a necessidade de manter e ampliar a dinâmica de crescimento do mercado regional e criar condições para competir em melhores condições no mercado global; *ii*) a existência de um *deficit* crescente em termos de infraestrutura física na região e o reconhecimento deste como uma barreira importante à integração comercial; e *iii*) a necessidade de ampliar fontes e mecanismos de financiamento que permitissem aumentar o fluxo de investimentos públicos e privados (BID, 2008, p. 2).

A estratégia de intervenção da IIRSA, enquanto mecanismo indutor do processo de integração física regional, foi concebida levando em conta o enfoque de “eixos de integração e desenvolvimento” e

“processos setoriais de integração”, como meio de se identificar os requerimentos físicos, normativos e institucionais para o desenvolvimento da infraestrutura física na região.<sup>4</sup>

A lógica de atuação operacional da iniciativa levou em consideração a decisão tomada pelos países de não se criar novas instituições regionais, mas trabalhar com os recursos humanos e financeiros de instituições já existentes, procurando esquemas de cooperação e otimização de esforços e recursos entre elas. Além disso, pretendia-se criar um mecanismo de interação ágil e flexível entre os governos dos países e entidades regionais, notadamente os organismos multilaterais de atuação regional, além de um ambiente de consensos entre os países, necessário para a manutenção dos compromissos e a sustentação das decisões das partes envolvidas na iniciativa (IIRSA, 2011, p. 50).

Sob esse conceito, foram propostos inicialmente doze Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que, após processo de avaliação e discussão sobre a metodologia pelos governos, foram redefinidos para dez EIDs. O mapa 1 mostra a localização geográfica dos EIDs concebidos no âmbito da IIRSA.

MAPA 1

## IIRSA: eixos de integração e desenvolvimento



Fonte: CMI Brasil. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/eo/red/2009/05/447140.shtml>>.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

4. Cabe mencionar que esses conceitos foram inicialmente adotados por Batista da Silva (1997), quando propôs um novo “paradigma” para o planejamento de projetos de infraestrutura na região, por meio de uma visão mais abrangente, “sistêmica” e “holística” do conceito de desenvolvimento. Sob sua ótica, o processo de planejamento da infraestrutura deveria ser realizado sob uma perspectiva “geoeconômica”, buscando a eficiência e outras vantagens a serem obtidas a partir da visão da região como uma única unidade econômica.

A divisão do território sul-americano em EIDs significou criar áreas com características diversas e com etapas distintas de desenvolvimento, refletindo, portanto, estratégias de investimentos e integração também diversas. Como pode ser observado pela tabela 1, existe uma grande diversidade de situações, levando em conta as três dimensões apresentadas.

TABELA 1

**IIRSA: dados básicos dos eixos de integração e desenvolvimento**

EIDs	Superfície (milhões de km <sup>2</sup> )	População (milhões de habitantes)	PIB (US\$ bilhões) <sup>1</sup>
Amazonas	5,7	61,5	150,5
Adino	2,6	103,5	361,8
Capricórnio	2,8	49,9	228,9
Escudo Guianês	4	24,5	199,9
Hidrovia Paraguai-Paraná	3,8	73,2	419,3
Interoceânico Central	3,5	92,6	485,8
Mercosul-Chile	3,2	137,3	852,4
Peru-Brasil-Bolívia	1,1	10,2	20,4
Sul	0,5	5,8	34,5
Andino do Sul	n/d	n/d	n/d

Fonte: IIRSA (2011, p. 76).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A preços de mercado de 2000 sobre a base de valores de 2008.

Além da abordagem dos EIDs, a estratégia de atuação da IIRSA propunha dar ênfase aos aspectos regulatórios e institucionais que normatizam o uso da infraestrutura na região, identificando os obstáculos do desenvolvimento e a operacionalidade da infraestrutura, além de propor linhas de ações para superá-los. Esse enfoque seria instrumentado por intermédio do desenvolvimento dos Processos Setoriais de Integração (PSIs) que, juntamente com os EIDs, constituía o segundo pilar de atuação da IIRSA. Foram propostos seis PSIs, conforme detalhado.

- 1) Sistemas operativos de transporte multimodal.
- 2) Sistemas operativos de transporte aéreo.
- 3) Facilitação de passos de fronteira.
- 4) Tecnologia da informação e comunicações.
- 5) Instrumentos para o financiamento de projetos de integração.
- 6) Integração energética.

## 2.1 O processo de implementação da IIRSA (2000-2010)

Levando em consideração o horizonte temporal de dez anos, originalmente previsto para sua execução, pode-se dividir o processo de implementação da IIRSA em duas etapas distintas, definidas em função do avanço da agenda em torno do processo da integração da infraestrutura regional.

A primeira delas se estende do momento de seu lançamento, em setembro de 2000, até o final de 2004. Pode-se definir esta etapa como de planejamento. Neste período foram iniciados os

trabalhos de reconhecimento das sensibilidades e prioridades nacionais em termos dos conceitos utilizados sobre integração física regional, bem como a operacionalização da estrutura organizativa da iniciativa. Foram contratados e elaborados uma série de estudos sobre o potencial de integração de cada EID, além de diagnósticos sobre impactos normativos e regulatórios na integração física da região. Iniciaram-se estudos com o propósito de ampliar a participação do setor privado na iniciativa, como um vetor adicional de recursos financeiros. Paralelamente, trabalhou-se, conjuntamente com os países, na prospecção e identificação de uma carteira de operações que somou 335 projetos de integração, totalizando investimentos na ordem de US\$ 37,0 bilhões.

A despeito de importantes avanços em termos de aspectos operacionais, como a consolidação de mecanismos institucionais, a estruturação de grande parte dos EIDs e dos PSIs, além da identificação de uma carteira consensuada de projetos de integração, a IIRSA passou a ser foco de uma série de críticas por parte dos países-membros. Notadamente, no que diz respeito à falta de clareza nos seus objetivos, bem como de dinamismo e rapidez na negociação e execução dos projetos (Pereira, 2005). Estas deficiências prejudicavam a obtenção de resultados palpáveis por parte da iniciativa – entendidos estes como a efetiva implementação dos projetos de integração. Neste contexto, as instâncias técnicas da IIRSA começaram a trabalhar na construção de uma carteira de projetos mais restrita e com maior impacto econômico. Era consenso que a carteira originada a partir desse exercício deveria apresentar um caráter mais pragmático e operacional, tendo em conta a situação fiscal dos países e a disponibilidade de recursos para financiá-la.

No final de 2004, no âmbito de uma das reuniões das instâncias dirigentes da iniciativa (VI Reunião do CDE realizada em Lima, Peru), foi apresentada a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), documento que refletia o consenso dos doze países da região em torno de uma nova estratégia de execução da iniciativa. Foi aprovada uma carteira de projetos prioritários considerados como de alto impacto no processo de integração física, com 31 operações, totalizando investimentos de mais de US\$ 14 bilhões, cujo prazo de execução era previsto para o intervalo entre 2005 e 2010. É importante mencionar que, a despeito da proposta desse novo conjunto de projetos, a carteira inicial da IIRSA continuou a ser alimentada com novas operações, bem como a inclusão de um novo eixo de integração (hidrovia Paraguai-Paraná), chegando a contemplar, ao final da primeira fase da IIRSA (2010), 524 projetos de infraestrutura, somando investimentos na ordem de US\$ 96 bilhões.

A tabela 2 apresenta a distribuição da carteira AIC entre os países da região. Muito embora uma quantidade representativa de projetos seja caracterizada como sendo binacionais – doze operações somando cerca de US\$ 5,5 bilhões em investimentos –, a maioria deles é de responsabilidade individual dos países. Das operações binacionais, é importante mencionar o projeto ferroviário Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Transandino Central), de responsabilidade compartilhada entre o Chile e a Argentina, cujo custo previsto alcançava mais de US\$ 5 bilhões, valor que representa quase a totalidade dos investimentos estimados para estas operações. Considerando o total do conjunto de projetos, observa-se que Argentina, Brasil, Chile e Peru absorvem 88% dos investimentos previstos na AIC.<sup>5</sup>

A concentração de investimentos observada na AIC reflete, de maneira clara, o pragmatismo imposto na concepção dessa carteira, em que se levou em consideração uma seleção de projetos com perspectivas claras de implementação, tendo em vista fatores como impacto do ponto de vista econômico, a prioridade política dada pelos países e o estágio em termos de preparação das operações.

5. Leva-se em consideração o valor dos projetos de responsabilidade de cada um dos países, mais o projeto Ferrocarril Transandino Central compartilhado entre a Argentina e o Chile.

Nesta perspectiva, foram beneficiados aqueles países de maior desenvolvimento relativo, bem como aqueles localizados em zonas geoeconômicas prioritárias em termos de comércio, com é o caso do Peru.

TABELA 2

**IIRSA: distribuição dos projetos da AIC por países**

País	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Argentina	2	6	1.780,00	13
Bolívia	4	13	741,00	5
Brasil	2	6	1.550,00	11
Chile	2	6	328,00	2
Colômbia	1	3	373,00	3
Equador	0	0	-	0
Guiana	0	0	-	0
Paraguai	0	0	-	0
Peru	4	13	3.522,10	25
Suriname	0	0	-	0
Uruguai	1	3	234,00	2
Venezuela	0	0	-	0
Binacionais	12	39	5.487,80	39
Regionais	3	10	7,10	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>14.023,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

Com relação à localização dos projetos por EID, observa-se, pela tabela 3, a predominância de operações nos eixos Mercosul-Chile e Interoceânico Central, áreas geoeconômicas já consolidadas e que apresentam grande potencial e atratividade em termos de integração regional. Neste caso particular, chama a atenção a participação do eixo Mercosul-Chile no total da carteira AIC, representando 58% dos investimentos previstos, ou US\$ 8,2 bilhões.

TABELA 3

**IIRSA: projetos da AIC por EID**

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Mercosul-Chile	7	23	8.135,00	58
Capricórnio	2	6	103,00	1
Interoceânico Central	7	23	1.635,00	12
Andino	3	10	117,50	1
Amazônico	4	13	2.510,80	18
Peru-Brasil-Bolívia	2	6	1.396,30	10
Guianês	4	13	119,10	1
Hidrovia Paraná-Paraguai	0	0	-	0
Setoriais	2	6	6,30	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>14.023,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

A tabela 4 apresenta o perfil setorial da carteira AIC. Pode-se observar uma forte concentração em torno do setor de transportes, que absorve mais de 80% do número de projetos de integração e 93% dos valores de investimento, com a conseqüente participação marginal dos setores de energia e comunicações. Ainda no âmbito deste setor, os projetos encontram-se fortemente concentrados no modal rodoviário, responsável por 84% do número de projetos e 53% dos valores de investimentos. Além disso, se observam três operações relacionadas aos processos setoriais de integração, todos eles voltados à construção de centros de fronteira (aduanas) e à implantação de sistemas informáticos, cujo objetivo é facilitar o trânsito de bens e de pessoas entre os países envolvidos. O perfil setorial da carteira AIC destaca claramente a opção da IIRSA em reproduzir, no modelo de integração física proposto, o sistema de transporte predominante na região, baseado no modal rodoviário, que a despeito de demandar investimentos de implementação menores, no curto prazo, apresenta-se como pouco adequado frente ao tamanho do território sul-americano, às longas distâncias a serem percorridas e aos custos ambientais, em geral mais elevados, frente a outros modais alternativos como as ferrovias e hidrovias, por exemplo.

TABELA 4  
IIRSA: perfil setorial da carteira AIC

Setores	Número de projetos	US\$ milhões
Transporte	25	13.005,12
Rodoviário	21	6.841,82
Ferrovário	2	5.950,00
Hidroviário	2	213,30
Energia	1	1.000,00
Comunicação	2	6,30
PSIs	3	11,50
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>14.022,92</b>

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração dos autores.

A partir da aprovação da AIC, em dezembro de 2004, a IIRSA entra em uma nova etapa voltada à implementação da carteira de projetos consensuada. Nessa fase, houve um trabalho intenso no sentido de melhorar os processos de formulação, preparação e avaliação dos projetos,<sup>6</sup> assim como a construção de uma visão estratégica para a integração física regional, levando em consideração as experiências e propostas de cada país da região. Foi decidido, também, dar um novo enfoque para os PSIs, de modo que esses processos focalizassem ações de forma a apoiar a preparação e a implementação de projetos específicos de cada eixo, limitando, portanto, sua abrangência ao escopo dos problemas específicos relacionados à carteira de projetos no âmbito da área de influência dessas operações.

## 2.2 Principais produtos e resultados alcançados pela IIRSA (2000-2010)

Grande parte da literatura que trata da IIRSA destaca a importância desta iniciativa na criação e na consolidação de um ambiente propício para discussões em torno do papel da integração da

6. Um dos produtos importantes nesse contexto foi a elaboração de um sistema de informação de base geográfica e de um banco de dados padronizado sobre o ciclo de vida das operações incluídas na carteira e o tratamento especial que requereriam os projetos de caráter transnacional.



infraestrutura física como mecanismo de desenvolvimento sustentável e competitivo da região. Ao longo do período inicial de sua vigência (2000-2010), a organização institucional e operacional adotada foi capaz de coordenar e construir consensos em torno da importância da integração física sul-americana, assim como estreitar o relacionamento e a coordenação entre os países da região sobre o tema. Entretanto, pouco se avançou do ponto de vista da implementação efetiva dos projetos de integração e, conseqüentemente, na “otimização da competitividade e sustentabilidade da cadeia logística da região”, um dos objetivos principais da iniciativa.

É importante mencionar que, muito embora a iniciativa estivesse alicerçada em um documento onde se detalhava os elementos estratégicos de sua implementação e organização (plano de ação da IIRSA), esse plano não apresentava metas e indicadores específicos que permitissem criar uma referência quantitativa para a avaliação dos avanços da IIRSA. Nesse aspecto, optou-se por enumerar os principais produtos e resultados alcançados pela iniciativa, alguns de caráter tangível, outros intangíveis, como forma de avaliar seu desempenho.

### 2.2.1 Identificação e implementação de projetos de integração física

É reconhecido que o produto de maior visibilidade da IIRSA foi a identificação de uma carteira de projetos de integração física, a qual ordenou a infraestrutura requerida em torno de corredores logísticos denominados de eixos de integração e desenvolvimento. Esta carteira foi concebida ainda na fase de planejamento da iniciativa e apresentou sucessivas atualizações, resultado das discussões em torno do processo de planejamento territorial. Em 2004, a carteira apresentava 335 operações com investimentos estimados de US\$ 37,4 bilhões. Em 2010, no final da primeira etapa da iniciativa, esse conjunto de projetos evoluiu para 524 operações de infraestrutura, representando investimentos na ordem de US\$ 96 bilhões.<sup>7</sup>

Muito embora essa carteira apresentasse um grau de heterogeneidade significativo em termos de formulação técnica dos projetos, o processo de identificação e a evolução desse portfólio refletiu o ambiente de debate e procura por consensos em torno da questão da integração física regional, representando, portanto, um legado importante da IIRSA.

A despeito do grande número de projetos identificados, a IIRSA apresentou dificuldades de partir de uma agenda propositiva para uma abordagem mais pragmática, voltada para a implementação efetiva dos projetos. A apresentação da AIC, no final de 2004, foi uma tentativa de ampliar o consenso sobre as operações estratégicas da carteira já identificada, bem como iniciar uma fase de execução de projetos. Nesse aspecto, para fins de avaliar o desempenho da IIRSA em termos de implementação de projetos de integração regional, considerou-se a carteira AIC como uma amostragem de projetos representativa dos compromissos assumidos pela iniciativa.

Observa-se, por meio da tabela 5,<sup>8</sup> que dos 31 projetos prioritários cuja execução estava prevista para até 2010, apenas três encontravam-se concluídos nesse período. A maior parte das operações estava em execução e um número não desprezível encontrava-se em estágios de

7. É importante mencionar que a carteira de projetos da Cosiplan, estruturada em 2011 já no âmbito da União das Nações Sul-americanas (Unasul), teve como base a atualização da carteira IIRSA.

8. Observa-se que muito embora o conjunto de projetos seja o mesmo, o valor total dos investimentos previstos (US\$ 18,7 bilhões) mostra-se substancialmente mais elevado do que o valor original da carteira (US\$ 14,0 bilhões), resultado da atualização dos custos das operações concluídas e em execução.



pré-execução ou perfil.<sup>9</sup> Essa evidência leva à conclusão de que após dez anos de vigência da iniciativa, muito pouco se avançou em termos da resolução efetiva dos gargalos logísticos da região, tendo em vista que a quase totalidade dos projetos elencados como prioritários pelos países não foram implementados dentro do prazo previsto. Dos projetos concluídos, apenas um deles,<sup>10</sup> uma operação de pavimentação asfáltica interligando a Amazônia peruana à região andina, no eixo Peru-Brasil-Bolívia, pode ser considerado como estruturante do ponto de vista da integração física da região. Esse projeto tinha como objetivo facilitar o fluxo de passageiros e as cargas em sua região de abrangência, além de viabilizar uma saída ao Pacífico da produção agrícola dos estados de Rondônia e Acre, no Brasil. Os outros dois projetos foram operações de solução pouco complexa, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro,<sup>11</sup> tendo sido ambos financiados integralmente com recursos orçamentários do governo brasileiro.

TABELA 5

**IIRSA: projetos da AIC por etapa de execução**

Etapa de execução	Número de projetos	(%)	Valor (US\$ milhões)	(%)
Concluído	3	10	1.976,14	11
Execução	17	55	8.657,81	46
Pré-execução	9	29	8.076,95	43
Perfil	2	6	5,00	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>18.715,90</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: A diferença entre o valor total dos investimentos previstos no lançamento da AIC (US\$ 14.023 milhões) e os valores aqui apresentados, se dá em função da atualização dos valores dos projetos em julho de 2010.

### 2.2.2 Modernização e harmonização dos sistemas regulatórios e institucionais: os PSIs

A abordagem dos processos setoriais de integração tinha como objetivo identificar os principais constrangimentos em termos regulatórios e normativos vinculados ao uso da infraestrutura física na região, bem como fornecer subsídios à implementação de políticas de harmonização e facilitação desses processos. Foi proposta a adoção de seis PSIs, os quais deveriam ser trabalhados por meio de ações coordenadas entre os países com vistas à promoção do uso mais eficiente da infraestrutura regional. De acordo com informações contidas em IIRSA (2011), foram elaborados 26 estudos setoriais, abrangendo todos os PSIs propostos, gerando um volume importante de informações. Não obstante ter contribuído com um volume significativo de estudos e diagnósticos sobre os constrangimentos regulatórios e normativos na região, não foram observados avanços significativos em termos de harmonização desses processos. Com a aprovação da AIC, a partir do final de 2004, esses temas foram deslocados da agenda de discussões e ficaram restritos às ações específicas relacionadas aos projetos elencados como prioritários. Dessa forma, apenas observou-se avanço naqueles processos associados às necessidades específicas dos projetos, como foi o caso da facilitação

9. Atualizando as etapas de execução desta carteira para julho de 2014, tem-se que 23% dos projetos encontravam-se concluídos, 40% em execução e 37% em fase de pré-execução e perfil (Base de dados de projetos IIRSA. Disponível em: <www.iirsa.org>).

10. Pavimentação dos trechos Iñapari-Inambari, Inambari-Urcos e Inambari-Azángaro, no Sul do Peru, em um total de 1.009 km de rodovias, com um custo de US\$ 1,9 bilhão.

11. O projeto Ponte sobre o Rio Acre apresentou um custo total de US\$ 12 milhões, enquanto que o projeto Ponte sobre o Rio Takutu custou US\$ 10 milhões.

dos passos de fronteira e do processo vinculado à tecnologia de informação e comunicações, ambos com projetos específicos na AIC.<sup>12</sup>

### 2.2.3 Mecanismos inovadores de financiamento

A concepção de “mecanismos inovadores” para o financiamento de projetos de infraestrutura física constituiu um dos objetivos estratégicos mais importantes da IIRSA. Diante de um ambiente de escassez de recursos públicos, em função dos constrangimentos de caráter fiscal de grande parte dos países da região e a insuficiência financeira dos bancos multilaterais, o desenvolvimento de mecanismos que criassem soluções de divisão de riscos e responsabilidades entre os entes públicos e privados e ampliasse a oferta de financiamento, mediante a atração de capital privado para a execução compartilhada dos projetos era, e continua sendo, um elemento fundamental para o sucesso da iniciativa.

Nessa estratégia, os bancos multilaterais participantes da iniciativa desempenhavam um papel importante. Além de possuírem capacidade técnica propositiva sobre o tema, esses organismos, pela sua estrutura de capital e de governança, poderiam exercer papel catalítico não somente na concepção e consolidação dos mecanismos financeiros, mas, principalmente, na compatibilização de interesses públicos e privados naquelas operações que apresentassem maior risco financeiro e de execução.

A despeito da importância desse tema para a credibilidade e sustentabilidade da IIRSA, pouco se conseguiu avançar. Com relação aos novos mecanismos de financiamento, foram apresentadas algumas propostas, como a criação de uma Autoridade Sul-americana de Infraestrutura e a constituição de um Fundo Solidário de Garantias. O primeiro mecanismo tratava-se de um fundo fiduciário, a ser criado pelos países da IIRSA, com o objetivo específico de proporcionar tratamento supranacional ao financiamento dos projetos de integração da IIRSA. O Fundo Solidário de Garantias, por sua vez, tinha como objetivo compensar as externalidades de alguns projetos de alto impacto sobre a integração regional, mediante a cobertura de riscos inerentes às operações (comerciais e de crédito), assim como riscos de natureza políticos, regulatórios e contratuais. Ambas as iniciativas, apesar de discutidas nas instâncias técnicas da iniciativa, não chegaram a ser formalizadas.

Não obstante pouco se tenha evoluído em termos da criação desses mecanismos, observou-se uma participação significativa de recursos de origem privada na matriz de financiamento dos projetos da carteira AIC. Tomando como amostra os vinte projetos dessa carteira que se encontravam concluídos ou em execução em julho de 2010,<sup>13</sup> observa-se, pela tabela 6, que a despeito de financiar apenas duas operações integralmente, os recursos de origem privada foram responsáveis por 22% do total dos recursos financeiros, sendo que as fontes de financiamento público e compartilhado representaram 20% e 58%, respectivamente. Ao se avaliar a origem dos financiamentos compartilhados – que nada mais são do que a divisão de fontes de financiamento distintas para um mesmo projeto, detalhado pela tabela 7 –, se observa que a maior parte dos recursos é de origem privada (51%), sendo que os bancos multilaterais e o setor público participam, respectivamente, com 27% e 22% do total dos recursos para essa modalidade de financiamento.

12. A AIC continha três projetos vinculados diretamente aos PSIs “facilitação de passos de fronteira” (Passo de Fronteira Infante Rivarola-Canada Oruro, Centro Binacional de Atenção de Fronteira Desaguadero e Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira); e dois ao processo “tecnologia de informação e comunicações” (exportação por meio de envios postais para pequenas e médias empresas e implementação de acordo de *roaming* na América do Sul).

13. Foram considerados somente os projetos concluídos e em execução tendo em vista a previsibilidade das fontes de financiamento.

TABELA 6

**IIRSA: projetos AIC concluídos e em execução por tipo de financiamento**

Tipo de financiamento	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Público	5	25	2.172,00	20
Privado	2	10	2.305,14	22
Compartilhado	13	65	6.157,86	58
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>10.635,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os recursos privados apresentaram participação majoritária na matriz de financiamento dessa amostra de projetos da AIC, contribuindo com cerca de US\$ 5,5 bilhões, ou mais de 50%, do total de recursos alocados. Observou-se que essa modalidade de financiamento atuou em projetos relativamente mais atrativos do ponto de vista financeiro, localizados no setor de transportes e em países com tradição em termos de participação do setor privado em obras públicas – como é o caso do Chile – ou que se encontram implementando reformas em seu marco regulatório com vistas a atrair esse capital, como no caso do Peru. Observou-se, também, que esses recursos foram aportados, na maioria dos casos, naqueles projetos onde já estavam previstos a alocação de recursos públicos e/ou de fontes multilaterais de financiamento.

TABELA 7

**IIRSA: projetos AIC concluídos e em execução com tipo de financiamento compartilhado por fonte**

Tipo de financiamento	US\$ milhões	(%)
Público	1.337,31	22
Privado	3.165,19	51
Bancos multilaterais	1.655,36	27
<b>Total</b>	<b>6.157,86</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

#### 2.2.4 Produção de conhecimento sobre a região

Os inúmeros estudos e diagnósticos realizados em torno dos eixos e processos setoriais de integração, os estudos específicos vinculados à preparação dos projetos, bem como os esforços de capacitação empreendidos em torno de metodologias de preparação e avaliação de projetos, contribuíram de maneira inequívoca para o melhor conhecimento das dificuldades e potencialidades da região, constituindo-se um legado positivo importante da IIRSA.

Esse esforço de geração e sistematização de conhecimentos sobre a região e sobre os projetos de infraestrutura, em particular, resultou em uma mobilização de recursos humanos e financeiros importante. Para que se tenha uma ideia, ao longo do período que corresponde à primeira fase da IIRSA (2000-2010), foram realizadas mais de uma centena de reuniões técnicas em diversos países,<sup>14</sup> todas vinculadas diretamente às discussões em torno de temas de integração regional ou aos processos de capacitação, as quais envolveram funcionários de governos, de organismos multilaterais

14. IIRSA (2011, p 116).

e consultores. Muito embora existam críticas quanto à internalização das metodologias concebidas no âmbito da IIRSA nos sistemas nacionais de planejamento,<sup>15</sup> pode-se considerar que a mobilização ocorrida em torno das discussões desses processos foi um resultado positivo importante em termos de geração de conhecimentos metodológicos para os técnicos dos governos dos países.

#### 2.2.5 Mobilização de recursos da cooperação regional: a participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento

A participação dos três bancos multilaterais de desenvolvimento com atuação regional – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) – foi aprovada pelo Comunicado de Brasília e fazia parte da estratégia de reforçar o caráter *ad hoc* da IIRSA e utilizar as estruturas de governança multilaterais já existentes como apoio técnico e operacional da iniciativa. Como membros de instâncias técnicas, esses organismos desempenharam um papel fundamental ao longo de toda a primeira etapa da IIRSA, não somente prestando apoio logístico e administrativo, mas também alocando recursos financeiros e técnicos para a elaboração de estudos e metodologias, processos de capacitação, além de terem contribuído com o financiamento de parte importante dos projetos da carteira IIRSA.

Como exemplo, pode-se mencionar a criação, por parte desses organismos, de fundos específicos vinculados à preparação de projetos IIRSA, os quais desempenharam papel relevante na contratação de diagnósticos setoriais e estudos de viabilidade técnica. Nesse aspecto, os três bancos, por intermédio desses fundos específicos, aprovaram um total superior a US\$ 20 milhões de recursos alocados para esse fim.<sup>16</sup>

Importante mencionar, também, a participação desses organismos como agentes financiadores de parte da carteira de infraestrutura da IIRSA. Considerando a amostra de projetos concluídos e em execução da carteira AIC, em julho de 2010, os bancos multilaterais compartilharam o financiamento de dezenove projetos de infraestrutura, totalizando investimentos no valor de US\$ 1,6 bilhão, equivalentes a 15% do total previsto dessa amostra de projetos, conforme ilustra a tabela 8.

TABELA 8

#### IIRSA: projetos AIC concluídos e em execução cofinanciados por bancos multilaterais

Banco	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
BID	9	47	893,74	55
CAF	5	26	536,80	33
Outros	5	26	194,42	12
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	<b>1.624,96</b>	<b>100</b>

Fonte: IIRSA – VI Informe da AIC, jul. 2010.

Elaboração dos autores.

Por último, vale mencionar que o trabalho desenvolvido no âmbito da IIRSA gerou uma oportunidade única de cooperação institucional entre esses bancos de desenvolvimento. Essa oportunidade gerou um processo de troca de informações e capacitação de equipes técnicas desses organismos, impactando positivamente em aspectos como a difusão de conhecimentos sobre a região e o emprego de técnicas de preparação e acompanhamento de projetos.

15. Ver BID (2008, p. 13 e 14).

16. A distribuição desses recursos, por banco, foi a seguinte, em 2010: BID – US\$ 12,6 milhões; CAF – US\$ 4,6 milhões; e Fonplata – US\$ 3,3 milhões (Relatórios anuais de 2010/BID, CAF e Fonplata).

### 3 UNASUL E COSIPLAN: NOVA FASE DA INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, os doze países da América do Sul decidiram constituir a União das Nações Sul-americanas (Unasul), como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. O tratado constitutivo do novo organismo estabelece a construção “participativa e consensuada” de um espaço de integração abrangendo, entre os vários setores, a integração energética e o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão com a região.

Nesse marco global da Unasul, em 10 de agosto de 2009 foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), como órgão de coordenação e articulação de programas e projetos de integração da infraestrutura regional dos países.<sup>17</sup> Entre seus objetivos gerais vale destacar o desenvolvimento da infraestrutura para a integração regional, reconhecendo os logros e os avanços da IIRSA, a qual é incorporada no seu marco de trabalho. Neste contexto, a IIRSA passa a ser considerada como um fórum técnico de planejamento da integração física regional do subcontinente, com funções de planejamento, avaliação e monitoramento da execução dos projetos de integração física regional.

No âmbito do processo de institucionalização do Cosiplan, foi estabelecido o Plano de Ação Estratégica 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Quanto ao PAE, constitui-se em um conjunto de objetivos e ações que resumem o encaminhamento estratégico do Cosiplan, o qual estabelece que o conceito de eixo de integração e desenvolvimento seja ampliado “de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e agir na redução das assimetrias existentes na região” reconhecendo a importância de se replicar a experiência da IIRSA enquanto estratégia de integração física da região.

Quanto à API, trata-se de acordo com o Cosiplan, de “um conjunto limitado de projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico da região” (Cosiplan, 2011, p. 17). Esta agenda está constituída por 31 “projetos estruturados”,<sup>18</sup> escolhidos por consenso entre os países, entendidos como aqueles que “consolidam redes de conectividade física com abrangência regional” para potencializar sinergias existentes e resolver deficiências de infraestrutura. Essa carteira de projetos somava, à época, um valor de US\$ 13,7 bilhões<sup>19</sup> e foi derivada do conjunto de projetos da carteira IIRSA.

Analisando a distribuição dos projetos da carteira API por países, conforme o detalhado na tabela 9, observa-se a preponderância de operações de caráter binacional e transnacional. Este conjunto de projetos, com 22 operações que somam um montante de investimentos na ordem de US\$ 9 bilhões, corresponde a mais de 66% dessa carteira. Tal característica faz com que a API apresente um grau adicional de complexidade, em função, principalmente: *i*) dos desequilíbrios observados entre os países em termos de capacidades financeiras e institucionais no que diz respeito à concepção e execução dos projetos, fato que potencializa atrasos e dificulta acordos em torno das operações; e *ii*) da inexistência de estratégias e mecanismos que proporcionem oferta adequada de recursos

17. O conselho é integrado pelos(as) ministros(as) das áreas de infraestrutura e/ou planejamento ou seus equivalentes designados pelos estados-membros da Unasul.

18. Os 31 “projetos estruturados” da API são constituídos por 101 projetos de responsabilidade individual ou compartilhada entre os países.

19. Em valores atualizados em agosto de 2014, a carteira API soma o montante equivalente a US\$ 20,9 bilhões em investimentos, dos quais 41,4% encontram-se em execução e 58,5% nas fases de pré-execução e perfil. Nenhum projeto foi ainda concluído. (IIRSA. Disponível em: <[www.iirsa.org/proyectos/](http://www.iirsa.org/proyectos/)>).

financeiros, bem como a mitigação de riscos existentes como resultado da falta de convergência de marcos regulatórios e da insegurança jurídica na região. É importante mencionar que operações com características transnacionais tendem a dispersar a percepção dos benefícios econômicos entre seus participantes, o que gera potenciais dificuldades em termos da coordenação do processo de implementação dos projetos. Este processo poderá ser agravado em um ambiente de escassez de recursos e de falta de priorização desses investimentos por parte dos países.

TABELA 9

**IIRSA: distribuição dos projetos da API por país**

País	Número de projetos	US\$ milhões
Argentina	1	1.000,00
Bolívia	2	26,70
Brasil	0	-
Chile	0	-
Colômbia	0	-
Equador	0	-
Guiana	0	-
Paraguai	1	255,00
Peru	3	3.188,61
Suriname	0	-
Uruguai	2	108,00
Venezuela	0	-
Binacionais	15	2.934,68
Transnacionais	7	6.139,68
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>13.652,66</b>

Fonte: Cosiplan – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.

Elaboração dos autores.

Ao se avaliar a distribuição das operações da API por eixo de integração, demonstrada pela tabela 10, observa-se uma alocação mais equilibrada de projetos em torno desses espaços de integração, muito embora com a prevalência de operações naqueles eixos mais consolidados economicamente, como é o caso do Mercosul-Chile, Capricórnio e Interoceânico Central. Juntos, estes eixos correspondem a quase 50% do número de projetos e 32% em termos de valores de investimentos. Chama a atenção, por outro lado, o expressivo montante de investimentos previstos para os eixos Andino – com US\$ 3,7 bilhões – e Amazônico – com US\$ 3,2 bilhões –, resultado de dois programas de transporte: o primeiro, de caráter transnacional, voltado à implementação de corredor viário interligando as cidades de Caracas, Bogotá e Quito, por um montante estimado em US\$ 3,3 bilhões; e o segundo, de responsabilidade do governo peruano, focado no desenvolvimento de um programa multimodal, com ações de estrutura viária, portuária, de melhoria de navegabilidade e centros logísticos, vinculando as localidades de Callao, La Oroya e Pucallpa, na Amazônia peruana, com previsão de investimentos da ordem de US\$ 2,5 bilhões.

TABELA 10

**IIRSA: projetos da API por EID**

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Mercosul-Chile	6	19	2.218,00	16
Capricórnio	5	16	1.765,60	13

(Continua)

(Continuação)

EID	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Interoceânico Central	4	13	411,70	3
Andino	5	16	3.672,98	27
Amazônico	3	10	3.203,78	23
Peru-Brasil-Bolívia	1	3	119,00	1
Guianês	3	10	1.030,80	8
Hidrovia Paraná-Paraguai	4	13	1.230,80	9
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>13.652,66</b>	<b>100</b>

Fonte: Cosiplan – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.

Elaboração dos autores.

Com respeito ao perfil setorial da carteira API, a tabela 11 evidencia que os investimentos previstos limitam-se aos setores de transporte e energia, com forte concentração de projetos no setor transporte, o qual corresponde a 94% do número de operações e 91% dos valores previstos de investimentos. No âmbito deste setor, mais de 50% dos investimentos se localizam no modal rodoviário, sendo que os modais ferroviário e hidroviário participam com 12% e 9% da previsão de aportes financeiros, respectivamente. Os programas classificados como multimodais, por sua vez, correspondem a 27% dos investimentos da carteira. No caso dos projetos de energia, foram priorizadas duas operações, sendo que a mais importante trata da construção de um gasoduto no nordeste da Argentina, cujo custo estimado alcança US\$ 1,0 bilhão.

Ainda que um pouco mais equilibrada do que a carteira AIC, fortemente focada na execução de projetos do modal rodoviário, esse conjunto de projetos ainda reproduz o modelo de integração física baseado no transporte rodoviário, o qual, como mencionado, a despeito de apresentar custos de implementação mais baixos, caracteriza-se como economicamente pouco eficiente, tendo em vista a magnitude do território e os custos ambientais envolvidos.

TABELA 11

**IIRSA: perfil setorial da carteira API**

Setores	Número de projetos	(%)	US\$ milhões	(%)
Transporte	29	94	12.397,66	91
Rodoviário	17	59	6.476,78	52
Ferrovário	5	17	1.515,30	12
Hidroviário	3	10	1.060,28	9
Aéreo	1	3	20,00	0
Multimodal	3	10	3.325,31	27
Energia	2	6	1.255,00	9
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>13.652,66</b>	<b>100</b>

Fonte: Cosiplan – Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), nov. 2011.

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista político e econômico, em que pese as recorrentes manifestações depois de criado o Cosiplan no sentido de que os avanços conseguidos pela IIRSA, absorvida na qualidade de fórum técnico, sejam incorporados e continuados, acredita-se que há uma descontinuidade no que se refere à ênfase que o discurso embute. Quando da criação da IIRSA, havia um consenso a respeito da necessidade de ampliar a dinâmica de crescimento do mercado intrarregional e de criar condições para melhorar o grau de competitividade no mercado global. No campo teórico, alguns de seus formuladores, como Moreira (2006, p. 2, tradução dos autores), propugnaram que a necessidade



de que a infraestrutura constituía parte de “um caso mais amplo de integração Sul-Sul como um instrumento para promover maiores produtividade, equidade e crescimento”.<sup>20</sup> Para tal efeito, ou seja, para se atingir maiores níveis de competitividade, o alargamento dos mercados viabilizados pela integração de infraestrutura possibilitaria redução de custo e ganhos de eficiência.<sup>21</sup>

A questão da competitividade, central na formulação inicial da IIRSA, não aparece explicitada de forma incontestada depois de criado o Cosiplan. Predomina o discurso de cooperação para o desenvolvimento e a necessidade de formar uma identidade sul-americana no contexto geopolítico mundial para que a sub-região possa ser vista como uma “zona de paz e cooperação”.<sup>22</sup> Não obstante, questões fundamentais como redução das assimetrias, compatibilizações normativas e institucionais, bem como estratégias de financiamento, abordadas pela IIRSA, prevalecem no discurso do Cosiplan/Unasul.

A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da IIRSA ou no do Cosiplan/Unasul, é certamente um problema a ser enfrentado. Para isto tem contribuído a ausência de uma visão estratégica de integração assumida de forma convergente por todos os países da América do Sul. Como frisado anteriormente, carece-se de uma liderança regional que apare arestas e busque um mínimo consenso sobre a importância e a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da Unasul, como claramente preconizado no seu estatuto e no do Cosiplan, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica.

Nesse intuito, embora possa ser desejável a integração produtiva de pequenas e médias empresas e das cooperativas, um dos objetivos preconizados pelo Cosiplan, deve se pensar estrategicamente, também, em integração via cadeias produtivas com valor agregado. Evidentemente, grandes países como o Brasil podem ter vantagens nesse processo, mas isso não impede que o restante dos países se beneficiem por meio da implementação de projetos conjuntos dentro dessa estratégia maior, que procura incorporar a região como um ator global, não só cultural e institucionalmente coeso, mas, também, economicamente relevante.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante a IIRSA tenha alcançado resultados importantes em termos da identificação de uma carteira de projetos e da geração de um estoque de conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da América do Sul, além de mobilizar recursos técnicos e financeiros da cooperação

20. “(...) a broader case for South-South integration as a tool to promote higher productivity, equity and growth”.

21. Autores como Barbosa (2014, p. 6) são mais enfáticos ao afirmar que “a integração física (...) foi totalmente esquecida (...) pelos governos nos últimos doze anos, arquivando-se a programação da IIRSA, substituída por órgão burocrático e inoperante, o Cosiplan. Nos últimos doze anos, os governos do Brasil deixaram completamente de lado as sementes que tinham sido plantadas pela diplomacia brasileira, no distante ano de 2000, quando se acordou um grande programa de integração física a ser desenvolvido em caráter prioritário”.

22. Uma avaliação do BID identifica que desde a II Reunião de Presidentes da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), precursora da Unasul e criada em 2004 na III Cúpula Sul-americana realizada em Cusco, Peru, os documentos produzidos concediam um tratamento à infraestrutura que “não enfatiza como objetivo ganhar em competitividade e facilitar a reinserção internacional”, ficando mais longe do regionalismo aberto e das políticas de privatização e de liberalização dos anos noventa (BID, 2008, p. 34).



regional, pouco conseguiu avançar no que tange ao desenvolvimento e à integração efetiva da infraestrutura física da região. Durante os dez primeiros anos de sua implantação, apenas um projeto importante foi concluído e pouco se avançou em termos da compatibilização de marcos regulatórios visando fomentar outras iniciativas de integração da infraestrutura dos países da região.

Inúmeros fatores contribuíram para esse resultado pouco satisfatório, entre os quais se podem destacar: *i)* a falta de mecanismos para fazer frente a complexidade da carteira de projetos, inerente a programas de integração física de caráter internacional; *ii)* os desequilíbrios existentes entre os países em termos de capacidades institucionais; *iii)* a oferta insuficiente de recursos financeiros dada a carência de mecanismos críveis para alavancá-los; *iv)* a inexistência de mecanismos de mitigação de riscos financeiros, políticos e normativos inerentes ao financiamentos dos projetos; e *v)* a falta de uma liderança regional que mantivesse vigente o consenso sobre a importância da integração da infraestrutura física como mecanismo fundamental de desenvolvimento da competitividade da região.

Com o advento da Unasul, a IIRSA passa, a partir de 2011, a desempenhar função de fórum técnico de planejamento da integração física regional no âmbito do Cosiplan, um dos conselhos desse agrupamento de países. Nesse novo formato institucional, trabalha-se na concepção de uma carteira de projetos prioritários (API), escolhidos por consenso entre os países a partir do conjunto de operações prospectadas no âmbito da IIRSA. Esta carteira, a despeito de apresentar um perfil mais equilibrado em termos da localização dos projetos em torno dos eixos de integração – o que significa uma maior ênfase em um desenvolvimento mais equilibrado da região –, apresenta um grau adicional de complexidade em termos da execução das operações, tendo em vista o grande volume previsto de investimentos em projetos com caráter binacional e transnacional. Os mesmos fatores levantados quando da avaliação da primeira fase da IIRSA também concorrem para dificultar o processo de execução dessa carteira e, conseqüentemente, dificultar os avanços no processo de integração física da região.

Avaliando a implementação da carteira global identificada como necessidade potencial de investimentos em infraestrutura para a região durante todo o período de vigência da IIRSA, observa-se um desempenho pouco satisfatório. Com efeito, se considerarmos a carteira global de demandas de projetos de investimento atualizada e apresentada pelo Cosiplan, em agosto de 2014, de US\$ 161,4 bilhões, referentes a 580 projetos, verifica-se que apenas 17 % do número de projetos, equivalentes a 12% do valor dos investimentos, foram efetivamente concluídos. Ou seja, em quatorze anos da IIRSA, pouco se avançou para atender às necessidades identificadas de investimentos em infraestrutura física da região.

A absorção da IIRSA pelo Cosiplan/Unasul constituiu um movimento de caráter político, em respaldo à demanda de grande parte dos países por um maior grau de institucionalização da iniciativa. Observa-se, entretanto, a carência de uma visão objetiva e sistêmica do processo de integração física, alicerçado na procura de um maior grau de competitividade da região. É necessário que se retome o consenso sobre a importância da integração física para o aumento da competitividade da região, recuperando o foco inicial da IIRSA: investimentos em infraestrutura física para a integração, de modo a ganhar competitividade e explorar cadeias produtivas de valor, algo que beneficiará a todos, muito embora não simetricamente. Para tanto, além da criação de mecanismos compensatórios que venham a equilibrar esforços daqueles países de menor desenvolvimento relativo, também é preciso viabilizar um volume de financiamento compatível com a demanda de investimentos prioritários. O discurso e a ação política devem enfatizar o fato de se tratar de um jogo de soma positiva que possibilitará ganhos em termos de crescimento e desenvolvimento para toda a região.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. Mercosul: retórica e realidade. **Revista Política Externa**, v. 22, n. 4, 2014.
- BATISTA DA SILVA, E. **Infraestrutura para o desenvolvimento social e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. [S.l.], 2000.
- \_\_\_\_\_. **Evaluación de la acción del BID en la iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), 2008.
- \_\_\_\_\_. **Os dez anos do BID na IIRSA 2000-2010**. BID, nov. 2010.
- COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Agenda de projetos prioritários de integração**. Brasília, 30 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>.
- IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: Comité de Coordinación Técnica, dic. 2000.
- \_\_\_\_\_. **América del Sur 2020: una visión estratégica de la integración física regional**. Documento elaborado pelo BID/CAF/Fonplata para o Comitê de Direção Executiva da IIRSA. BID; CAF; Fonplata, jul. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Agenda de implementación consensuada 2005-2011**. Informe de Evaluación, jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. **IIRSA 10 años depois: seus logros e desafios**. Buenos Aires: BID/INTAL, 2011.
- MOREIRA, M. M. **IIRSA economic fundamentals**. ITD/INT, Inter-American Development Bank, Aug. 2006. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2415/IIRSA%20Economic%20Fundamentals.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jan. 2014.
- PEREIRA, J. M. **A iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul como instrumento da política brasileira para integração da América do Sul**. Brasília: Instituto Rio Branco; Ministério das Relações Exteriores, 2005.
- BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR
- ALMEIDA, P. R. de. **A economia política da integração regional latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional**. [S.l.], 2012. Mimeografado.
- BAUMANN, R. **Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado**. Cepal, ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Unasur: infraestructura para la integración regional**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.
- COUTO, L. F. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior para a América do Sul. **Revista Oikos**, v. 5, n. 1, 2006.
- GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. **Continental regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas**. Feb. 2013. (CEPS Working Documents, n. 374).
- MARIANO, M. P. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.
- PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.

# A CRESCENTE INTEGRAÇÃO DO LESTE DA ÁSIA, OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O PAPEL DA CHINA

Ricardo Bacelette<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo analisa a dinâmica da integração regional recente na Ásia, as políticas públicas a ela vinculadas (*policies*), bem como a correlação de forças políticas (*politics*) e econômicas relacionadas a esse processo. Nesse sentido, destaca-se na última década o papel da China como principal articulador dos arranjos regionais e promotor do adensamento institucional. Analisa-se, ainda, as contingências recentes a esse processo integrador, quais sejam, a desaceleração da economia mundial, a partir de 2008, e a onda de mega-acordos regionais de comércio, que perpassam a região denominada Ásia-Pacífico.

**Palavras-chave:** Ásia; regionalismo; integração produtiva; comércio e finanças internacionais; China; instituições regionais.

## THE GROWING EAST ASIAN INTEGRATION, THE NEW INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND THE ROLE OF CHINA

### ABSTRACT

This article analyzes the dynamics of recent regional integration in Asia, the related government policies, as well as the politics, correlation of political and economic forces related to this process. In this sense, it stands out in the last decade, China's role as the main articulator of regional arrangements and promoter of institutional enhancement. Furthermore, we analyze the recent contingencies in this integration process, namely, the slowdown of the world economy from 2008, and the wave of mega-regional trade agreements, that permeate the region called Asia-Pacific.

**Keywords:** Asia; China; regionalism; productive integration; international trade and finances; regional institutions

JEL: F50; F55; F59.

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

A formação de redes produtivas de cadeias de valor no Leste da Ásia, como se sabe, ocorreu ao longo das décadas de 1980 e 1990, por meio de forças de mercado que integraram e internacionalizaram a produção de empresas transnacionais, ao largo de ideias políticas que a concebiam previamente como projeto de poder regional das chancelarias nacionais ou como instrumento de projeção internacional por intermédio de ação concertada nos mecanismos de governança global.

Contudo, não se pode afirmar que inexistiram políticas públicas que condicionaram, ou mesmo fomentaram, direta e indiretamente esse fenômeno. Em que pese a ausência de estratégia concertada de política externa ao longo desse processo histórico, houve componentes de políticas públicas envolvidos, sejam unilaterais – tais como políticas de atração de investimentos, redução de barreiras tarifárias e incentivos governamentais diversos para implantação de plantas produtivas – sejam multilaterais – como os Acordos de Plaza, de 1985, que alteraram o equilíbrio cambial asiático, condicionando decisões de investimento privado e exportações – ainda que não estivesse no panorama dos tomadores de decisões dos estados daquela região, um projeto de criação “Mercado Asiático”, como poderia ser teleologicamente inferido ao se observar o alto grau de integração produtiva hoje existente.

Essa abordagem, que tende a minorar a causalidade de economia política da integração asiática, embora correta e usual na literatura até o início do século XXI, mostra-se insuficiente para analisar a dinâmica político-institucional em anos recentes. A inflexão nas relações econômicas asiáticas ocorreu com a crise financeira regional de 1997 e sofreu mudanças ainda mais profundas no contexto pós crise financeira global de 2008-2009. É notável o adensamento de laços políticos e institucionais em anos recentes, consoante à profunda integração produtiva. Como caso emblemático, pode ser citado o compromisso firmado pelos países do Sudeste Asiático em estabelecer, até 2015, a Asean Economic Community (AEC) ou Comunidade Econômica dos países da Asean,<sup>2</sup> umas das mais ousadas iniciativas institucionais, em matéria econômica, já promovidas na região. No cenário vigente até finais do século XX, um observador certamente questionaria a necessidade de uma arquitetura institucional regional mais densa no Leste da Ásia, uma vez que as relações econômicas internacionais regionalizadas já funcionaram proficuamente por meio da integração de cadeias produtivas regionais – e estas inseridas em cadeias globais – porém, com baixa institucionalidade. Além disso, caberia mencionar que desde a década de 1970, o crescimento econômico da região foi muito bem-sucedido, com redução de pobreza e melhoria do bem-estar geral, por meio de políticas públicas engendradas com rigoroso planejamento, inseridas em estratégias nacionais de desenvolvimento com peculiaridades próprias de cada país. Então, para que mais regionalismo? Para que mais instituições, se a integração regional e o desenvolvimento nacional já eram bem-sucedidos?

A resposta para esses questionamentos está no papel catalisador desempenhado pelas crises internacionais. A crise financeira asiática de 1997, por exemplo, impôs novos desafios que transbordavam a capacidade de estados nacionais resolverem individualmente. Com intuito de minorar as vulnerabilidades frente a choques externos, criou-se o mecanismo Chiang Mai para mitigar problemas de liquidez, estabelecer sistemas de *early warning* para monitoramento

2. Association of South East Nations ou Associação de Nações do Sudeste Asiático é uma organização política e econômica regional, fundada em 1967 por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, aos quais uniram-se posteriormente Brunei, Vietnã, Laos e Camboja.

e prevenção de crises especulativas. Porém, somente com uma crise de maior magnitude em escala global, iniciada em 2008-2009, foram lançadas as bases para a criação de uma arquitetura institucional perene, mais ampla em seu escopo e em número de países participantes. Além disso, o vigoroso crescimento chinês, que permitiu maiores excedentes de poder e projeção internacional ao *Império do Meio*, somado à necessidade de internacionalizar a produção e os investimentos de origem sínica confluíram para acelerar o processo de integração regional.

Este artigo discute, portanto, as mudanças no padrão político-institucional da integração asiática e os fatores de impulsão dessa nova dinâmica, por meio da análise das causalidades e contingências presentes na correlação de forças no contexto regional asiático. Aferem-se, assim, os acordos em curso, a estrutura institucional asiática existente e em implementação, a taxinomia das instituições e seus principais *stakeholders*. Analisa-se ainda, nesse novo contexto asiático, o papel da China, que com seu significativo crescimento econômico e ganhos de importância relativa no cenário internacional, a partir dos anos 2000, tornou-se um dos principais artífices e promotores desse processo na última década, configurando-se *paymasters* da integração. Discute-se, ademais, a perspectiva da integração frente a acordos mais amplos como a Parceria Transpacífico (*trans pacific partnership* – TPP).

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL E STATUS QUO DO REGIONALISMO NA ÁSIA

Em artigo publicado no ano de 1994, no renomado periódico *International Security*, Aaron Friedberg, professor na Universidade de Princeton, comparou o regionalismo europeu ao asiático, contrastando, em suas próprias palavras, a “grossa sopa de letrinhas” na Europa, com suas inúmeras siglas de instituições, ao “mingau ralo” da Ásia, com sua escassez institucional. Duas décadas depois, essa caracterização parece pouco apropriada para descrever o cenário institucional da Ásia. Atualmente, há uma abundante “sopa de letrinhas” na nomenclatura das instituições, com siglas como Asean, Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC), Asean Mais Três (Asean Plus Three – APT), Cúpula da Ásia Oriental (East Asia Summit – EAS), (Asia Pacific Cargo – APC), AEC etc.

Em contraste com a escassez de instituições de integração regional na Ásia no período imediatamente após a Guerra Fria, hoje há um complexo arcabouço normativo-institucional estabelecido em um período menor do que duas décadas, que constituiu uma densa rede de instituições em que, muitas vezes, há sobreposição da composição dos países e dos mandatos a que se propõem. Uma característica que distingue o regionalismo asiático dos demais é que ele se ambiciona ter instituições de *problem-solving* com soluções taxativas, ou constituir mecanismos de vinculação jurídica (*law-enforcing mechanisms*). Essas instituições, são, primordialmente, *locus* de criação de normas comuns (*norm-making*) e arena para diálogo e aproximação política, que ocorrem em encontros bilaterais ou plurilaterais paralelos às cúpulas oficiais, que geralmente carecem de caráter coercitivo, mas desempenham papel de legitimação internacional (Acharya, 2010, entre outros).

O regionalismo econômico asiático, na atualidade, é resultado de uma série de processos complexos, muitas vezes descoordenados entre si e, às vezes, até atos unilaterais. Como exemplo, podem ser citados como vetores que colaboram para maior integração naquela região: a abertura

unilateral durante a liderança de Deng Xiaoping na República Popular da China (RPC); o unilateralismo concertado da APEC – Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico; os diversos acordos bilaterais e acordos “plurilaterais” de livre-comércio que pontilham a região; as negociações globais, tais como aqueles no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC); e as iniciativas regionais como a Asean + 3 (Asean mais a China, Japão e Coreia do Sul), que surgiu em reação à crise financeira asiática de 1997-1998. O impacto combinado dessas iniciativas tem contribuído para o rápido crescimento econômico marcado por uma considerável expansão do comércio transfronteiriço e dos fluxos financeiros, bem como uma integração cada vez maior dentro da região e com o resto do mundo. Desta forma, a Ásia, nas últimas décadas, tem se configurado como região articuladora de fluxos de investimento, comércio e transferência de tecnologia intrarregional, que permitiram o desenvolvimento intensivo de cadeias de suprimento regionais e redes de produção, o que levou alguns estudiosos a denominarem a região como “Fábrica Asiática” (Campannelli e Tan, 2012).

O que mais distingue a integração do Leste da Ásia é o nível e a sofisticação de sua funcional integração econômica, com base em padrões densos de Redes de Produção Internacional (ou *international production networks* – IPNs) e cadeias de fornecedores, que são ainda mais abrangentes e internacionalmente dispersas do que as da Europa. As empresas multinacionais de dentro e fora da região, na maioria das principais indústrias do mundo, têm usado o Leste da Ásia como o seu principal centro de produção global e organizaram seus sistemas de negócios em uma base transnacional, envolvendo vários múltiplos países e divisões internacionais do trabalho ao constituir a “Fábrica Asiática”. Desse modo, vínculos de negócios em nível microeconômico dentro do Leste da Ásia foram sendo construídos gradualmente, ao longo do tempo, levando a altos níveis de comércio regionalizado, investimento, produção e conectividade de infraestrutura. Dessa forma, no final da década de 2000, a taxa de comércio intrarregional da Ásia do Leste já atingia o patamar de 55% de todas as transações comerciais dos países da região, contra 25% no início da década de 1960, e 35% na década de 1980. Esse percentual é comparável aos 65% do comércio intrabloco na União Europeia (UE) e 43% na América do Norte, dos fluxos comerciais totais (Dent, 2013).

O regionalismo do Leste da Ásia, no entanto, não é apenas uma questão de aumento dos níveis de comércio intrarregional e investimentos. Os IPNs e o aprofundamento e desenvolvimento das cadeias produtivas trouxeram mudanças qualitativas para a integração econômica regional sistêmica asiática e reforçaram a interdependência entre as economias da região. A partir da década de 1990, dois principais projetos de integração concorreram e serviram de instrumento para ambições geopolíticas na região. A APEC, com os Estados Unidos e o Japão como principais promotores, e a Asean, com as potências médias asiáticas e, de forma subjacente, a China, como indutores do processo. Tanto a Asean como a APEC levantaram suas ambições nessa nova ordem internacional, pós-Guerra Fria.

O projeto Área de Livre-Comércio da Asean (AFTA), lançado em 1992, visava à implementação de um acordo de livre-comércio regional, em um prazo de dez anos e, em grande medida, foi bem-sucedido em suas ambições. Em 1994, uma ampla gama de países procurou estabelecer uma zona de livre-comércio e investimentos, semelhante ao então recém-criado NAFTA, abrangendo países da Ásia e Pacífico, denominada APEC. Essa proposta, por ser ambiciosa demais, acabou por frustrar-se em seus objetivos iniciais nas décadas seguintes. Além disso, uma série de outros acordos menores de livre-comércio (TLC) estava sendo negociados entre os países do Pacífico



americano, por exemplo, entre o México e o Chile, e entre Colômbia e México. No entanto, a região do Leste da Ásia permaneceu profundamente dividida geopoliticamente, sobretudo após a crise asiática de 1997, tornando-se alheia a esses arranjos Ásia-Pacífico (Dent, 2013; Campannelli e Tan, 2012).

A crise financeira asiática alterou drasticamente o cálculo geopolítico, tanto na Ásia Oriental quanto na Ásia-Pacífico, configurando o mais profundo choque para a região desde a Segunda Guerra Mundial, inflexionando economias de crescimento mais rápido do mundo para períodos recessivos, causando significativa turbulência econômica, política e social. A crise também expôs duas características-chave da situação da condição da região. Em primeiro lugar, a rapidez com que se espalhou revelou o grau de interdependência econômica regional e a regionalização que unia os países do Leste Asiático como um conjunto. Em segundo lugar, a crise mostrou a ausência de mecanismos internacionais e regionais, no Leste da Ásia, para enfrentar crises e lidar com uma situação dessa gravidade. Coincidentemente, os governos dos dez países da Asean e os seus vizinhos do nordeste asiático (China, Japão e Coreia do Sul) já haviam acertado, antes de ocorrer a crise, a realização de uma reunião de cúpula de preparação para a segunda Reunião Ásia-Europa (Asem). Esta cúpula histórica, na qual líderes do Leste Asiático e Europa se reuniram exclusivamente pela primeira vez, ocorreu em dezembro de 1997 e ficou conhecido como o grupo Asean + 3 ou APT. O foco principal de suas discussões, naturalmente, foram medidas para debelar a crise e a melhoria da governança financeira no Leste da Ásia e acabou por inesperadamente tornar-se a cúpula inaugural do mecanismo APT (Dent, 2013).

O APT (ou Asean + 3) foi posteriormente transformado em um arranjo regional permanente da diplomacia regional para promover a cooperação em cerca de vinte domínios, incluindo áreas emergentes, tais como a segurança energética e alimentar. Novos arranjos e acordos estabelecidos em anos posteriores, no âmbito do APT, contribuíram para melhorar a governança financeira regional no Leste da Ásia, notadamente a Iniciativa Chiang Mai (CMI) e a Iniciativa de Mercados de Títulos Asiático – Asian Bond Market Initiative (ABMI) –, que inovaram na cooperação institucionalizada entre Estados da região. O CMI foi criado em 2000 como uma rede de acordos bilaterais em toda a região de acordos de *swap* cambial (BCSAs), que abrange a maioria dos Estados-membros da APT. O número de BCSAs cresceu gradualmente, ao ponto que, em 2009, esses acordos somados já representavam um montante superior a US\$ 93 bilhões. Outra inovação decorrente desse processo foi a criação do Escritório de Pesquisa Macroeconômica (AMRO), com vistas a estudar os mecanismos desencadeadores de crises e estabelecer um sistema de alertas precoces ou *early warning system* (Bacelette, 2012; Dent, 2013).

Outra consequência parcialmente atribuída à crise financeira de 1997 sobre as relações econômicas regionais asiáticas foi a proliferação de acordos bilaterais de livre-comércio entre os países da Ásia do Leste e da Ásia-Pacífico. Ao final de 1998, já haviam sido propostos os primeiros projetos de TLC bilaterais da Ásia do Leste. O primeiro e mais importante deles foi a proposta do TLC entre Coreia do Sul e Japão, que propunha a responder à crise financeira da região por meio do fortalecimento da cooperação econômica e governança entre aqueles que eram duas de suas maiores e mais poderosas economias. Novos acordos de livre-comércio também eram vistos com grau de importância cada vez mais crescente para a Ásia do Leste, dependentes de exportações, sobretudo à luz do insucesso de rodadas de liberação de comércio na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Dent, 2013; Campannelli e Tan, 2012).

### 3 A ASEAN COMO MOLA-MESTRE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO

Expressão mais significativa do regionalismo asiático, a Asean configura como estrutura fundamental desse fenômeno integrador na atualidade, seja pela abrangência em número de membros – atualmente dez – seja pelo grau de maturação de suas subestruturas que, embora de recente evolução, configuram processo rápido e profundo nas relações internacionais do Sudeste Asiático. A Asean representa, também, o efeito *spill over* da cooperação asiática, ao transbordar os efeitos da cooperação em uma área temática para demais áreas, por exemplo, segurança internacional, comércio internacional, finanças internacionais etc., transfigurando as instituições existente.

Se até a década de 1990, a integração asiática era predominantemente comercial, com a internacionalização das cadeias produtivas regionais, a região, no entanto, prescindia de projetos de natureza político-institucionais no que tange a governança econômica. A Asean, criada em 1967, em contexto de formação dos Estados-nacionais asiáticos, originalmente tinha caráter político restrito às áreas de defesa e segurança regionais, visando: *i*) assegurar a independência no período pós-colonial; *ii*) preservar seus membros das disputas hegemônicas da Guerra Fria; e *iii*) manter a estabilidade das relações entre os países da região. O temor de que a guerra que transcorria na Indochina, entre Vietnã do Norte e do Sul – que envolvia também Laos e Camboja com o engajamento de potências bipolares – viesse a se repetir em outros países da região foi fator decisivo no estabelecimento dessa organização (Bacelette, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, os países-membros da Asean, visando à maior integração comercial e competitividade internacional, firmaram, em 1992, o Acordo de Livre-Comércio da Asean (Asean-AFTA), inicialmente contando com seis membros originários: Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Os novos membros que acederam à Asean na década de 1990, alguns dos quais economias em transição pós-socialistas, também aderiram ao Asean-AFTA, como condição para filiareem-se ao bloco, mas foram dados prazos mais longos para cumprir as obrigações de redução tarifária do AFTA. O Vietnã aderiu ao acordo em 1995, Laos e Mianmar, em 1997, e o Camboja, em 1999. Entre seus principais objetivos, o AFTA buscava aumentar a competitividade dos países da região, tornando-se base de produção para o mercado global, por meio da eliminação, no âmbito da Asean, de barreiras tarifárias e não-tarifárias e, assim, atrair mais investimento direto estrangeiro à região (Bacelette, 2012; Asean e World Bank, 2013).

Um dos principais mecanismos para alcançar tais objetivos é o regime tarifário preferencial comum efetivo, que visa estabelecer uma tarifa preferencial efetiva comum, ou *common effective preferential tariff* (CEPT). Este regime estabeleceu um cronograma gradual de redução de tarifas, a partir de 1992, com o objetivo de aumentar a vantagem competitiva da região como plataforma transnacional integrada de exportações. No entanto, ao contrário de blocos como o Mercosul e a União Europeia, o Asean-AFTA não propunha aplicar uma tarifa externa comum sobre bens importados oriundos de fora do bloco, mas estabelecer um denominador comum entre os signatários para o comércio intrabloco, em uma espécie de “cláusula da nação mais favorecida” regional. Cada membro da Asean pode impor tarifas sobre as mercadorias introduzidas de fora da Asean, com base em suas agendas nacionais. No entanto, para os produtos originários na Asean, os membros do acordo deveriam aplicar tarifa que variava de zero a 5% (Mukim, 2005).

Aos membros mais recentes do bloco, Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã – também conhecidos como países CMLV – foi dado tempo adicional para implementar a redução tarifária. Existe

ainda a possibilidade de aplicar exceções aos CEPT em três situações: *i)* exclusões temporárias; *ii)* produtos agrícolas sensíveis; e *iii)* exceções gerais. Exclusões temporárias referem-se a produtos para os quais as tarifas acabarão por serem reduzidas para 0,5%, mas que estarão sendo protegidas temporariamente por um atraso na redução de tarifas. Para o caso dos produtos agrícolas sensíveis, que incluem *commodities* como arroz, fixou-se cronograma de *phasing out* para os membros da Asean reduzirem os níveis tarifários para zero a 5% *ad valorem* até 2010. Exceções gerais referem-se a produtos que os membros da Asean considerem necessárias para a proteção da segurança nacional, a moral pública, a proteção da saúde humana, animal ou planta vida e saúde, e proteção de artigos de valor artístico, histórico ou arqueológico. Assim, os países da Asean concordaram em reduzir a zero as tarifas em praticamente todas as importações até 2010 para os signatários originais, e 2015 para os países CMLV: Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã. Com relação às regras de origem, o acordo prevê que a tarifa preferencial efetiva comum só se aplica às mercadorias originárias de dentro do bloco da Asean. A regra geral é que o conteúdo local Asean deve ser de pelo menos 40% *ad valorem* do bem. O conteúdo local Asean pode ser cumulativo, ou seja, o valor das entradas de vários membros da Asean pode ser combinado para atender à exigência de 40%.<sup>3</sup>

No que tange a aspectos institucionais, nota-se ainda pouca supranacionalidade. A gestão e a aplicação das normas do AFTA são feitas pelas autoridades aduaneiras nacionais de cada estado-membro. O Secretariado da Asean tem autoridade para monitorar e estimular o cumprimento das medidas AFTA, mas não tem autoridade legal para fazer cumpri-lo (*enforce*). Isto levou a decisões por parte das autoridades nacionais dos países-membros inconsistentes com o acordo. No entanto, discute-se atualmente uma reformulação da Carta da Asean, que se destina a reforçar a capacidade do Secretariado da Asean para assegurar a aplicação coerente de medidas AFTA. Promulgada em 2008, a carta previa, em seu Artigo 50, que haveria, cinco anos após o depósito do documento legal às Nações Unidas, uma revisão, que se iniciou em 2012. Se as conversações no sentido de se estabelecer um sistema vinculante *rule oriented* no que concerne ao comércio internacional, existem ainda áreas sensíveis da carta que a tornam de difícil aceitação por todos os seus membros, particularmente no que se refere a Direitos Humanos e proteção ambiental (Brata, 2013).

Autoridades nacionais da Asean também têm sido tradicionalmente relutantes em compartilhar ou ceder soberania a autoridades de outros membros da Asean, embora os ministérios de comércio dos países da Asean rotineiramente fazem visitas transfronteiriças para realizar inspeções *in loco* nos inquéritos *antidumping*. Diferentemente da União Europeia ou do NAFTA, equipes conjuntas para garantir a conformidade e investigar a não-conformidade não têm sido amplamente utilizadas. Em vez disso, as autoridades nacionais da Asean devem contar com a revisão e análise de outras autoridades nacionais da Asean para determinar se as medidas do AFTA, tais como as regras de origem, estão sendo seguidos. Assim, podem resultar divergências entre autoridades nacionais em relação a determinada conclusão desses relatórios. Deste modo, torna-se imperativo que o Secretariado da Asean possa ajudar a mediar uma disputa, embora ainda careça de autoridade legal para resolvê-lo. A Asean tem tentado melhorar a coordenação aduaneira, por meio da implementação do projeto “Asean Janela Única” (*Asean Single Window*). Esse projeto permitiria que importadores tenham acesso a uma base de dados unificada dos procedimentos de importação. Esta informação seria então compartilhada com todas as outras autoridades aduaneiras nacionais da Asean (Asean e World Bank, 2013).

3. Síntese dos principais documentos do Secretariado da Asean do AFTA. Os documentos podem ser acessados na íntegra em: <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/other-documents-24>>.

Outro desafio, atualmente em pauta, refere-se à solução de controvérsias e disputas comerciais entre os países-membros da Asean. O propósito primordial da Asean no momento de sua fundação foi o de promover a paz e a estabilidade no Sudeste Asiático. No entanto, a solução pacífica de controvérsias não foi referida na declaração que fundou a Asean, a Declaração de Bangkok, de 1967. Na medida em que as instituições da Asean foram evoluindo, a criação de normas e mecanismos formais para a resolução pacífica de conflitos tem sido gradualmente desenvolvida. A primeira menção de resolução de litígios, em um acordo Asean, foi em 1971, na Declaração sobre a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (PP3), que reconheceu as metas e objetivos das Nações Unidas, incluindo a resolução pacífica de conflitos internacionais. Na Declaração “Asean Concord”, de 1976, os países-membros comprometeram-se a “confiar exclusivamente em processos pacíficos para a solução das diferenças intra-regionais”, e incluiu no seu programa de ação, a “solução de conflitos intra-regionais por meios pacíficos o mais rápido possível” (Par. 6, ponto 3).<sup>4</sup>

Nesse sentido, a Asean desenvolveu três principais mecanismos de solução de controvérsias: o Tratado de Amizade e Cooperação (TAC), o Protocolo de 1996 sobre Mecanismo de Solução de Controvérsias e, posteriormente, o Protocolo de 2004, que criou o Mecanismo Avançado de Solução de Controvérsias (EDSM), para litígios relativos aos acordos econômicos da Asean, além das disposições da Carta da Asean, firmada em 2007, que servem como um quadro-geral para a resolução de litígios no bloco, com seus princípios, fundamentos e normas-gerais. Até o momento, nem o Conselho Superior da TAC nem o EDSM têm sido utilizados pelos Estados-membros. Por outro lado, a Asean tem administrado eficazmente algumas das disputas territoriais no Mar do Sul da China, conforme expresso em documentos com a Declaração da Asean sobre o Mar da China Meridional, de 1992, e a Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China, de 2002; além de declarações de princípios que enfatizam a resolução pacífica de conflitos e exortam o compromisso para as partes exercerem moderação. Há ainda uma série de outros acordos da Asean com parceiros de diálogo (por exemplo, o acordo de livre-comércio Asean + 3, ainda em negociação, que inclui além dos dez membros do bloco, Japão, China e Coreia do Sul) também contêm cláusulas específicas sobre a resolução de litígios (Naldi, 2014).

O Secretariado da Asean, apesar de coordenar autoridades aduaneiras e comerciais nacionais, não possui autoridade legal para mediar e resolver tais disputas, fazendo com que sejam resolvidas bilateralmente por meio de soluções informais ou por intermédio de mecanismos de resolução de litígios internacionais, em órgãos multilaterais. Para superar esse *deficit* institucional, foi criado o Protocolo Asean para estabelecimento do Mecanismo Melhorado de Solução de Controvérsias<sup>5</sup> para mediar disputas formais no âmbito do AFTA e em outros aspectos da Asean. Assim, os membros da Asean terão meios para iniciar consultas ao Mecanismo, o qual poderá exercer a mediação e “bons ofícios”. Se esses esforços não forem eficazes, podem ainda requerer ao Senior Economic Officials Meetings (Seom) ou à Reunião de Oficiais Econômicos Sêniores, uma espécie de conselho deliberativo, para estabelecer um painel de árbitros independentes para analisar a disputa. Às decisões do painel cabem recurso para um órgão de apelação formado pelo Conselho da Comunidade Econômica da Asean.

O referido protocolo, no entanto, raramente tem sido invocado, segundo algumas análises preliminares, devido ao papel do Seom no processo de resolução de litígios. Decisões Seom

4. Documento disponível na íntegra: <<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>>.

5. Disponível em: <<http://www.asean.org/news/item/asean-protocol-on-enhanced-dispute-settlement-mechanism>>.

exigem consenso entre todos os membros da Asean e uma vez que tanto a parte prejudicada quanto o suposto transgressor das normas evocadas participam do Seom, dificilmente este consenso será alcançado. Isto desestimula os membros da Asean a invocarem o Protocolo, e muitas vezes eles buscam resolução de litígios em outros fóruns, como a OMC ou até mesmo o Tribunal Internacional de Justiça. Isso também pode ser frustrante para as empresas afetadas por uma disputa no âmbito do AFTA, visto que elas não têm direito de invocar diretamente a resolução de litígios por meio deste mecanismo, pois dependem da aquiescência dos governos nacionais, ao contrário de outros mecanismos de resolução e arbitragem internacional, que preveem a participação de entes de direito privado. Nesse sentido, o secretário-geral da Asean listou recentemente, entre os requisitos para a boa administração do AFTA e da AEC, a resolução de litígios e conclamou os membros a aperfeiçoarem o mecanismo ao longo do processo, com vistas ao desenvolvimento do bloco (*Ibid.*).

Cabe mencionar, também, que a atuação da Asean tem se ampliado cada vez mais na última década, em diversas dimensões e temas da agenda internacional. Nos estertores da crise financeira asiática de 1997, a Asean passou a promover também a integração financeira. Países-membros da Asean, bem como o Japão e outros países da Ásia, decidiram estabelecer um fundo próprio de reservas, denominado Iniciativa Chiang Mai (CMI), lançado em maio de 2000, que previa uma rede de *swaps* cambiais bilaterais entre os membros da Asean + 3 (que compreendia os países da Asean, além de China, Japão e Coreia). Assim, o CMI estabeleceu um *pool* de reservas de câmbio para mitigar a vulnerabilidade dos membros face aos fluxos financeiros internacionais voláteis, à especulação e ao contágio, em caso de variações cambiais bruscas, devido à fuga de capitais em situações de crise de confiança.

A iniciativa Chiang Mai, desde então, amadureceu para um acordo multilateral de *swap* cambial que inclui o dólar americano e expandiu-se para incluir Hong Kong. Enquanto a eficácia econômica do CMI continua a ser uma fonte de debate, a maioria dos analistas acredita que o efeito simbólico da iniciativa é de grande valor para o aumento da confiança dos participantes no mercado, ao assegurar liquidez, ou ao menos corroborá-la. Em 2012, os membros do CMI concordaram em ampliar o fundo de reserva para US\$ 240 bilhões. Apesar de que apenas 20% dos fundos atualmente disponíveis podem ser utilizados sem a anuência do Fundo Monetário Internacional (FMI), os efeitos da crise da dívida europeia sobre aqueles países têm estimulado a discussão entre os membros da Asean + 3 com relação ao aumento desse percentual para 30% em 2012 e 40% em 2014, como forma de prevenirem crises semelhantes (Rahman, 2010; Cuaresma, 2014; Kawai e Morgan, 2014).

Como se pode depreender dos processos mencionados, o equilíbrio de poder na Ásia, particularmente entre a Asean e parceiros externos foi alterado na década de 2000, com o engajamento chinês. A participação chinesa tem sido decisiva para adensar o regionalismo asiático e criar pontes entre sistemas, como o Asean + 3. Em 2001, durante a cúpula da Asean em Brunei, membros do bloco firmaram o compromisso de estabelecer uma área de livre-comércio com a China, no período de uma década, que atualmente encontra-se em pleno funcionamento. A proposta chinesa do China-Asean *free trade agreement* (CAFTA), prontamente aceita pelos países da Asean, em busca da manutenção dos fluxos de investimentos pós-Crise Asiática, forçou o Japão a ofertar um acordo semelhante com a Asean, visando manter espaços geopolíticos (Wang e Tong, 2011).



#### 4 O ACORDO DA PARCERIA TRANSPACÍFICO (TPP) E A ÁSIA: DESAFIO AO REGIONALISMO ASIÁTICO COM CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS?

A partir de 2010, com a estagnação das negociações para liberalização da Rodada Doha da OMC e em busca da ampliação de mercados externos, os Estados Unidos e alguns dos seus principais parceiros comerciais no Oceano Pacífico procuraram intensificar esforços em frentes bilaterais e plurilaterais para ampliar espaços para o livre intercâmbio comercial. Assim, os Estados Unidos aderiram ao processo de ampliação do *trans-pacific strategic economic partnership agreement* (TPSEP), iniciado em 2005, por Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura. Pouco se sabe, ao certo, sobre a TPP, uma vez que as negociações ocorrem em sigilo. Porém, as poucas informações públicas existentes e sondagens feitas por especialistas apontam para o delineamento de um acordo multidisciplinar, que regeiras questões para além de simplesmente comércio e tarifas, resvalando ou sobrepondo-se a legislações nacionais em matérias diversas.

A TPP é uma proposta de acordo de livre-comércio regional (*free trade agreement* – FTA) na qual Estados Unidos, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, e Vietnã compõem a negociação. Negociadores norte-americanos, em depoimento à Comissão de Relações Exteriores do Congresso dos Estados Unidos, descrevem o acordo como sendo “abrangente e de alto padrão”, visando liberalizar o comércio de quase todos os bens e serviços e incluem compromissos além daqueles atualmente estabelecidos na Organização Mundial do Comércio (OMC). As grandes linhas do acordo foram anunciadas à margem da cúpula da organização de APEC, na reunião ministerial de novembro de 2011, em Honolulu, Havaí. Se concluída como previsto, a TPP potencialmente poderia eliminar tarifárias e não-tarifárias barreiras ao comércio e os investimentos entre as partes (Fergusson *et al.*, 2013).

A TPP propõe-se a aumentar o comércio e o investimento entre os países parceiros, promover a inovação (por meio do controle mais rígido dos direitos de propriedade intelectual, que assegurem maiores retornos a empresas inovadoras), crescimento econômico e desenvolvimento, ao permitir maior dinamismo nas trocas comerciais entre os países do bloco. Profissionais de saúde global, os ativistas da liberdade na internet, ambientalistas, sindicatos, grupos de defesa e os funcionários eleitos criticaram e protestaram nas negociações, em grande parte por causa de sigilo dos procedimentos, escopo amplo do acordo, e cláusulas controversas. Documentos que vazaram à imprensa por alguns de seus negociadores, ou telegramas diplomáticos publicizados pelo *site* Wikileaks, geraram grande controvérsia perante a opinião pública, particularmente no que tange à criação de um regime internacional de direito de propriedade intelectual<sup>6</sup> (Huffington Post, 2013).

Nascida de “pais modestos”, as origens da TPP remontam ao desprezioso acordo de 2002 firmado por Cingapura, Chile e Nova Zelândia, o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífico (TPESP). Desde então, a TPP tem crescido para incluir onze países, dos quais dois, México e Canadá, foram apenas convidados a participar na reunião do Grupo dos Vinte (G20), em meados de junho em Los Cabos, México. Japão e Coreia também estão considerando participação no acordo, além dos Estados Unidos. Caso todos estes países se unam em torno da TPP, juntos seriam responsáveis por 40% do PIB mundial e 28% do comércio global.

6. Há uma seção inteira do *site* Wikileaks voltada para a TPP, no que tange aos temas de meio ambiente e propriedade intelectual. Embora não se possa verificar a veracidade de tais documentos, encontram-se disponíveis, na íntegra, os supostos *drafts* dos acordos temáticos em: <<https://wikileaks.org/tpp/>>.



A expectativa de seus proponentes e promotores, particularmente os Estados Unidos, é que a TPP acabe por expandir-se para incluir todos os membros da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico e tornar-se o Acordo de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico. O que torna a TPP incomum é seu escopo ambicioso. Ela se propõe a enfrentar barreiras ao comércio e aos investimentos para além das aduanas, penetrando nas fronteiras e jurisdições nacionais, tais como propriedade intelectual e até mesmo políticas nacionais que influenciem o “ambiente de negócios” para as empresas, com um sistema de arbitragem e solução de litígios entre a empresa estrangeira em um país e seu estado receptor; direitos trabalhistas; proteção ambiental; além de outras questões insondáveis. O único acordo internacional – embora alguns desses itens já estivessem presentes, de forma atenuada, no acordo do NAFTA de 1994 – com tamanha ambição e amplitude de escopo é o recém-concluído acordo entre Estados Unidos e Coreia do Sul, que tem servido de referência balizadora para os negociadores da TPP (Nehru, 2013).

A 13ª rodada de negociações, ocorrida em San Diego em 2013, aponta que o prazo para os fins da negociação, inicialmente previstas para terminarem em 2012, devem avançar ainda por mais algum tempo (Nehru, 2013; Fergusson *et al.*, 2013).

É notável, no entanto, a ausência da China nas negociações nesse acordo, não apenas por ser maior *trader* global na atualidade, como também pela crescente participação no comércio intra-asiático. Embora a arquitetura da TPP permita a entrada de novos países posteriormente, que estejam dispostos a aderir aos altos padrões de exigência impostos pelas cláusulas do acordo, é improvável que a China esteja disposta a fazê-lo em um futuro próximo, o que, de partida, enfraquece o poder regional do acordo. Ademais, a ampla rede de TLCs que a China já estabeleceu com seus parceiros asiáticos, além de já se encontrar em negociação acordos com Japão e Coreia, a colocam em posição indispensável em qualquer arranjo na Ásia. Como se pode depreender dos dados de comércio de praticamente todos os países da região, a China já substituiu os Estados Unidos e a União Europeia como maior parceiro comercial do Sudeste Asiático e a intensidade dos fluxos de comércio e investimento cresce a cada ano (Nehru, 2012).

Segundo a visão de alguns analistas e *think tanks* de Washington, o intuito do governo Obama, ao não incluir a China nas negociações, seria “reequilibrar” a região, de modo que os Estados Unidos possam dar estrutura econômica a uma aliança de segurança existente na região Ásia-Pacífico. Além disso, a TPP permite que os Estados Unidos desempenhem um papel importante no desenvolvimento de novas regras em matéria de comércio emergentes, em uma região em franco desenvolvimento, atuando assim como regulador e criador. Após o anúncio do governo do Japão de que iria juntar-se às negociações comerciais TPP, Pequim indicou que iria estudar a possibilidade de aderir também. No entanto, a China estaria em clara desvantagem imediata de aderir ao processo, uma vez que diversas rodadas de negociações já ocorreram. Dos 29 capítulos sendo negociados, parte considerável tem sido acordada entre os Estados Unidos e outros países-membros e muitas das negociações TPP têm ocorrido a portas fechadas, sob sigilo. Dada a preferência dos Estados Unidos para a conclusão rápida, não seria prudente para a China para tentar ingressar nesta fase final das negociações, pois não poderia fazer uma avaliação precisa do impacto de grande alcance imediato e potencial da TPP e haveria pouca margem de manobra para influir no rumo das negociações (Burkhart, 2013; Gordon, 2014).

É improvável, no entanto, que a TPP irá atrapalhar significativamente a integração do comércio intrarregional asiático já existente, dada a proximidade geográfica e os fatores de

aproximação já mencionados da China com a região. Além disso, o vultoso crescimento asiático, em contraste com o baixo desempenho das economias avançadas, permite que a demanda desses países tende a incrementar-se nos próximos anos, ultrapassando a demanda externa da região por bens e serviços produzidos de forma integrada. Os países da região também têm enfatizado, recentemente, investimentos em infraestrutura de transporte que conecte as economias do Sudeste Asiático uns com os outros e com a China, fator que tem reduzido ainda mais a distância econômica entre os países asiáticos, especialmente no sudeste do continente, em busca da chamada “integração convergente” a que a China se propõe.

Outros fatores favorecem igualmente essa aproximação produtiva, com internacionalização da produção *offshore* de indústrias chinesas para a região, como o aumento dos salários reais e preços de terra na China e a valorização da taxa de câmbio real do *Renminbi*.<sup>7</sup> Estas tendências irão conduzir as empresas com produção trabalho-intensivo a eventualmente mudarem-se para economias do Sudeste Asiático de mão de obra abundante, contribuindo para a integração através do comércio e dos fluxos de investimento. Finalmente, dado o *superavit* da conta corrente externa da China, são criados incentivos para as empresas chinesas aumentarem o investimento direto estrangeiro. Grande parte desse investimento é suscetível de serem direcionado para os países do Sudeste Asiático vizinhos, também por razões políticas. Esse aprofundamento da integração por meio fluxos comerciais e financeiros, sem dúvida, gera maior interdependência regional (Nehru, 2013; Fergusson *et al.*, 2013, entre outros).

## 5 A CHINA E SUA ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO NA ÁSIA: FORMAÇÃO DE REGIONALISMO COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS?

A política chinesa de engajamento no regionalismo asiático é recente e sofreu mudanças profundas em décadas recentes. Esta preocupação estava presente nos discursos oficiais a partir do 15º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 1997. Naquela ocasião, o presidente Jiang Zemin afirmou publicamente que “a China precisa participar ativamente na diplomacia multilateral e desempenhar plenamente seu papel nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais.” Em retrospecto, a política chinesa para o regionalismo na Ásia passou três períodos. Primeiramente, a atitude da China em relação ao regionalismo evoluiu de hostil para ativo. Na década de 1960, a China era hostil ao regionalismo asiático representado pela Asean, alegando que a Asean nada mais era do que uma “ferramenta anti-comunista usada por potências imperialistas” e instrumento de ingerência na região dos Estados Unidos. No final da década de 1970, com as reformas de Deng e na busca por superar seu isolacionismo, a China mudou gradualmente sua percepção negativa em relação a Asean, em especial após o fim da Guerra Fria. A partir de meados dos anos 1990, a China começou a participar ativamente do regionalismo asiático (Zhang e Li, 2014).

A área geográfica onde a China praticava seu regionalismo tem sido ampliada significativamente. Anteriormente, o regionalismo da China era confinado ao Leste da Ásia, por questões estratégicas, particularmente em relação à Península das Coreias. Atualmente, tem se expandido para todas as direções da Ásia, incluindo a Ásia Central e Meridional. A China tem avançado seu regionalismo, em anos recentes, em duas frentes: para o oeste em todo o continente euroasiático e para o

7. *Renminbi*, cuja tradução literal é “moeda do povo”, é a moeda oficial chinesa, cuja unidade básica é o Yuan.

sul em direção ao Oceano Índico. Além disso, a política chinesa em relação ao regionalismo asiático tem sofrido mudanças qualitativas. Quando a República Popular da China foi fundada em 1949, a China desempenhava papel de estado socialista revolucionário, que se recusou a aceitar e reconhecer a Asean, no momento de fundação em 1967, por considerá-la um acordo regional dominado pelos Estados Unidos e seus aliados anticomunistas, sobretudo no período em que a Asean se restringia a matérias de segurança internacional (Wang, 2011).

A China desenvolveu rapidamente uma estratégia sofisticada para o regionalismo na Ásia Oriental. Conseguiu, em grande medida, minimizar, por parte dos países do seu entorno geográfico, a percepção da “ameaça chinesa” à região e tem sido considerada ator fundamental na dinâmica econômica regional. Por outro lado, a escalada contínua de tensão relativa a disputas territoriais sobre as ilhas Senkaku/Diaoyutai e o Mar da China Meridional, iniciada por uma série de exercícios navais em 2010, reforçou a percepção de “ameaça chinesa” na esfera militar e ensejou estratégias de *hedge* de países da região e o rearmamento de potências médias (Cheng, 2013).

A partir de meados da década de 1990, a China começou a se tornar um participante ativo e contribuidora de mecanismos regionais existentes. Ao se transformar em grande potência econômica, a atitude chinesa tem sido de pragmatismo econômico, visando à estabilidade política regional. A partir dos anos 1990, a China buscou cooperação econômica e comercial com os países da Asean, visando à construção de um grande acordo de livre-comércio com os países do sudeste asiático. Na segunda década do século XXI, com a chegada de Xi Jinping ao poder, torna-se caracterizada por uma busca pela construção de uma comunidade asiática com base em vários conceitos-chave, incluindo a “Comunidade de Interesse Comum” e a “Comunidade de Destino Comum”, além de projetos como a *silk economic road*, buscando integrar países da Ásia Central. É preciso salientar que essas duas fases não são totalmente sequenciais, coexistindo ambas as fases em alguns períodos e processos de integração. Por exemplo, duas fases se sobrepõem no regionalismo econômico da China para a região durante o primeiro mandato de Xi Jinping, haja vista que o compromisso de formar o TLC com a Asean, denominado CAFTA, surgiu em 2001, porém com cronograma de implementação de uma década, que coexistem com projetos políticos de linhagem mais moderna, como o de construção da “Comunidade Asiática” (Wang, 2011; Zhang e Li, 2014).

No período entre as décadas de 1990 e de 2000, a China dedicou-se à integração regional caracterizando-se por negociações de acordos de livre-comércio bilaterais ou plurilaterais e outras formas de cooperação econômica. Na década de 1990, o regionalismo da China deu prioridade estratégica para a integração com o Leste Asiático. Na primeira reunião entre China e a Asean, em 1997, foi lançada a chama “política de boa vizinhança”, em que houvesse uma “parceria de confiança mútua para o século XXI”, segundo os discursos oficiais. Outro feito inédito neste período digno de nota ocorreu em 1991, quando a China continental, juntamente com a “China Taipei” (Taiwan) e Hong Kong, reuniram-se para a negociação da APEC, configurando a primeira participação da China em negociação comercial regional, ao concordar em participar, essencialmente, como convidada de uma associação recém-criada.

A cooperação econômica regional chinesa também foi promovida extensivamente durante este período, como, por exemplo, durante a criação do mecanismo Chiang Mai (CMI), em que contribuiu pesadamente para a formação do fundo de estabilização monetário asiático. Nesta primeira fase ainda inexistiam os discursos de construção de uma comunidade asiática. Em

2001, foi criada a Organização de Cooperação de Xangai (SCO),<sup>8</sup> marco simbólico na política chinesa de segurança para seu entorno. Foi a primeira organização regional criada por iniciativa da China. Em 2002, China e Asean firmaram o compromisso de estabelecer, até 2010, um acordo de livre-comércio entre eles, denominado China-Asean FTA (CAFTA), que abrangeria 1,9 bilhão de pessoas, com US\$ 6 trilhões de PIB, e fluxo anual de US\$ 4,5 bilhões de comércio. CAFTA é o primeiro TLC da China a entrar em vigor e também o primeiro TLC negociado coletivamente pela Asean (Zhang e Li, 2014).

Outra iniciativa ainda mais ampla e ousada aconteceu em 2002, quando líderes chineses, japoneses e coreanos propuseram a ambiciosa iniciativa de criação de uma Área de Livre-Comércio China-Japão-Coreia (CJK FTA), proposta ainda incipiente. Em novembro de 2012, os ministros da economia desses três países anunciaram o lançamento formal das negociações do CJK FTA no Camboja, à margem da cúpula da Asean. Em dezembro de 2005, foi lançada a Cúpula do Leste Asiático, que representou uma nova modalidade de cooperação regional asiática. Esta iniciativa estabeleceu uma plataforma de cooperação em alto nível, incentivando a cooperação no eixo Norte-Sul no Leste da Ásia, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, a China tem buscado participar mais ativamente da cooperação regional na Ásia Meridional. Em 2006, a China tornou-se formalmente um observador para a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), que inclui a Índia, Paquistão, Afeganistão, Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka (Zhang e Li, 2014, entre outros).

Em fevereiro de 2011, os ministros do exterior dos países da Asean discutiram uma proposta para negociação de uma Parceria Econômica Regional Ampla ou *regional comprehensive economic partnership* (RCEP), com terceiros parceiros. Em meados de 2012, Asean, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia concordaram em lançar negociações para a RCEP, também conhecida como Asean + 6, ampliando o espaço estratégico chinês. Este é mais um passo em direção a um multilateralismo econômico regional, porém com espaços cada vez mais ampliados. Os esforços chineses em busca do regionalismo econômico na Ásia continuam a avançar. No entanto, quando se observam os recentes esforços dos Estados Unidos no regionalismo, podem ser levantadas dúvidas quanto ao adensamento deste processo e ao estabelecimento da Comunidade Asiática propalada por Xi Jinping. Pelo menos no discurso oficial, para a China a proposta em negociação da TPP, principal iniciativa dos Estados Unidos para a Ásia na administração Obama, é uma negociação mais limitada e restrita do que as ambiciosas aspirações chinesas, por não contemplarem questões não econômicas, como paz e segurança internacional, ou ainda por fornecerem mecanismos de financiamento de projetos de integração em infraestrutura. Por essa razão, não competiriam com as iniciativas chinesas (*Ibid.*).

Desde 2012, com o início do governo Xi Jinping, a China iniciou a construção do que ela considera uma “comunidade de cooperação regional”, caracterizada por esforços de integração regional mais profunda, com recursos e projetos de desenvolvimento, além de fazer apelos à “empatia histórica e cultural” entre os vizinhos asiáticos. É a primeira vez que a China procura sistematicamente integrar-se à região por ligações históricas e culturais, em vez de simplesmente por meio de ligações econômicas. Esse aspecto, pouco explorado na literatura sobre integração

8. Organização para Cooperação de Xangai é um organismo internacional formado por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, cuja principal finalidade é a cooperação para a segurança, particularmente em matéria de terrorismo, separatismo e extremismo, embora também aborde temas de cooperação econômica e cultural.

asiática, é um elemento que pode ser considerado condicionante da política externa regional. Em diferentes períodos históricos, como durante o sistema de Estados tributários na Ásia no século XVI, mas em maior número e de maneira mais sistemática no século XIX, houve ondas de imigração de populações chinesas para os países da região, que formaram prósperas e coesas comunidades econômicas nos países do Sudeste Asiático. Em países como Malásia, Cingapura, Tailândia, Filipinas e Indonésia, gerações de chineses étnicos, nascidos nesses países, formam grande parte da elite financeira, comercial e intelectual nesses países. Atualmente, as populações de origem étnica chinesa correspondem a 80% do total da população de Cingapura; 26% da Malásia; 10% da Tailândia; 3% da Indonésia e 2% das Filipinas. Os chineses étnicos, atualmente, são em grande parte homens de negócio bem-sucedidos e controlam grandes empresas de capital aberto negociadas em bolsas de valores locais. São *stakeholders* de aproximadamente 80% das ações listadas na bolsa na Tailândia e em Cingapura; 62% na Malásia e cerca de 50% nas Filipinas. Na Indonésia, eles controlam cerca de 70% da riqueza corporativa, segundo estimativa independente, pois não há dados oficiais nesse país. Pode-se inferir, portanto, que essas afinidades e relações sociais imbricadas e complexas no leste da Ásia influem, entre outros fatores, nas relações comerciais, de investimentos e políticas (Bacelette, 2012; Zhang e Li, 2014).

Para o estabelecimento dessa “Comunidade Asiática”, a China tem engendrado esforços em vários sentidos. Na conferência anual do Fórum Boao para a Ásia, em abril de 2013, a China propôs o conceito de “comunidade de destino comum” (CCD). Nessa ocasião, Xi Jinping conclamou os países asiáticos a estabelecerem firmemente um senso de comunidade de destino comum. Em outubro de 2013, Xi proferiu um importante discurso em um simpósio sobre esforços diplomáticos na vizinhança da China e enfatizou: “lutar por um bom ambiente circunvizinho favorável ao desenvolvimento do nosso país e impulsionar o desenvolvimento do nosso país que beneficie mais os países vizinhos”, e expressou ter “consciência comunitária de sementes nos países vizinhos, em busca de construir esta comunidade de destino comum”. Além disso, Xi tem envidado esforços para a construção do projeto “Rota Marítima da Seda”, lançada em 2013 por ocasião do décimo aniversário do estabelecimento de uma parceria estratégica entre a China e a Asean, durante a visita do Premier Li Keqiang à Expo China-Asean, em setembro de 2013, no Pavilhão Asean, na cidade de Nanning, China.

Em paralelo, a China difunde atualmente, como ocorre sempre quando uma nova geração de lideranças do Partido Comunista chega ao poder, um novo lema para suas relações internacionais. A geração de Xi funde o discurso de “conceito interesse moral” (Yi e Li) em suas relações internacionais. “Yi” (“义”), segundo a tradição chinesa, pode ser usado para expressar a lealdade pessoal e código de fraternidade aos amigos e muitos outros aspectos positivos nas relações interpessoais, bem como nas relações pessoa-estado. É um tipo de moralidade chinesa desde os tempos antigos. “Li” significa, basicamente, “juros” (“利”), incluindo interesse econômico. Esta é uma nova iniciativa de Xi Jinping na promoção da diplomacia econômica da China *vis-à-vis* aos países em desenvolvimento. Esta combinação Yi Li, supostamente, requer da diplomacia econômica da China prioridade à “Yi” quando se trata de relações com os países em desenvolvimento (Zhang e Li, 2014, entre outros).

Essa construção retórica busca transmitir a ideia de parcerias multidimensionais, que vão além da matéria econômica, eivada de *boas intenções* para os países do entorno. Como se pode depreender, os esforços da China para a cooperação regional não se limitem apenas à FTAs.



Em vez disso, a China tem buscado novos métodos de cooperação regional, principalmente na forma de construção de uma identidade comum e com artifícios de *soft power*, ao enfatizar elementos históricos e culturais, além de fornecer projetos de recursos para provimento de infraestrutura nos países do entorno. Entre as características do regionalismo econômico da China, destacam-se a relevância dada à ideia de Estado-nação e ao conceito de soberania. Além disso, a China adota estratégia prudente em relação ao regionalismo, escolhendo cuidadosamente o momento de agir, adotando postura e discurso oficial de *participante proativo*, em vez de um *líder proativo*. Ao participar na cooperação regional na Ásia do Leste, a China respeita o papel de liderança desempenhado pela Asean, em busca de papel ativo, mas não dominante, a fim de amenizar as preocupações dos países vizinhos sobre a ascensão chinesa. Assim, a China considera que este tipo de cooperação regional seria mais suave, mais profundo e mais fácil para ser aceito pelos países vizinhos. Isto reflete uma nova abordagem com características chinesas no regionalismo econômico, mas é prematuro afirmar se essa estratégia será bem-sucedida.

O regionalismo da China também é caracterizado pelo gradualismo e pela abordagem passo a passo. O gradualismo se refletiu no âmbito da cooperação regional, antes refletida na área da cooperação econômica e comercial, que teve efeitos sobre a cooperação em segurança e aumentou a confiança política mútua. O gradualismo também se refletiu da esfera geográfica, ou seja, o regionalismo econômico da China começou a partir da Ásia do Leste, em seguida, se espalhou paulatinamente para a Ásia Central e, no continente euroasiático, em direção à Rússia. Esse gradualismo também se refletiu no nível de aprofundamento da cooperação regional, uma vez que a integração por meio de TLCs pouco aprofundados, para acordos mais amplos e multidimensionais, transfigurando-se no discurso de “construção de comunidade”. Ademais, a China tem buscado atrelar sua própria identidade à identidade regional asiática. Até os anos 1990, a China não enfatizava essa identidade asiática e, portanto, não estava muito envolvida em mecanismos e instituições regionais. Esta situação mudou na década de 1990, quando a China começou a se tornar integrada à Ásia, afirmando ser um “país grande, responsável na região” (Cheng, 2013; Zhang e Li, 2014, entre outros).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regionalismo asiático evoluiu, nas últimas três décadas, de mero *spill over* econômico da cooperação funcionalista em matéria de paz segurança e regionais para uma rede ampla e densa de acordos e instituições internacionais de caráter regional. A afinidade e a busca de interesses comuns e compartilhados entre os países da Asean, aliadas ao insulamento da região em relação à clivagem ideológica no período da Guerra Fria, favoreceram o robustecimento das instituições regionais, que posteriormente foram aproveitadas como base institucional para outros propósitos e composição de países, tendo a China como copartícipe ativo. Face ao alto grau de integração alcançado pelos estados asiáticos, cabe reiterar a inexistência de um projeto de criação do “mercado asiático” por parte dos tomadores de decisão desses governos. Entretanto, cumpre registrar-se que apesar da ausência de estratégia concertada de política externa, constatam-se políticas públicas unilaterais de atração de investimentos; de redução de barreiras tarifárias e de incentivos para a implantação de plantas produtivas, e iniciativas multilaterais como os Acordos de Plaza de 1985. Além de causas estruturais existentes, como o alto grau de integração produtiva – por meio da internacionalização de processos industriais que se espalharam em direção ao Sudeste Asiático – fatores exógenos também foram catalisadores desse processo, mormente a crise financeira de 1997-1998.



A experiência adquirida com a crise financeira asiática e as instituições resultantes desse processo de estabelecimento de soluções e mecanismos preventivos no período pós-crise, como a Iniciativa Chiang Mai e o diálogo de aproximação Asean + 3, contribuíram para forjar uma identidade asiática própria nas instituições regionais, uma vez que os líderes dos países envolvidos demonstraram-se insatisfeitos com soluções formatadas externamente por órgãos multilaterais, como o FMI nos estertores da crise. Esse processo também evidenciou a transição de liderança, antes exercida mais timidamente pelo Japão, como copartícipe dos Estados Unidos no processo de negociação do APEC, nos anos 1990, para uma liderança “pan-asiática” e proativa da China, nos anos 2000, embora ainda cautelosa e discreta. A China, no entanto, não parece ser refundadora da ordem asiática existente. Ao invés disso, realiza reformas incrementais e transfigura instituições, dinâmicas e processos de integração, por meio de sua “participação proativa” de peso, embora deixando espaço para autonomia dos estados participantes, prevenindo-se de ser acusada de ingerência em assuntos internos ou dominar fóruns e instituições internacionais existentes. Caso emblemático é sua participação na Asean e o papel central conferido a essa organização do Sudeste Asiático na ordem internacional regional.

Embora conte com uma ampla gama de instituições e processos integradores, como mecanismos de diálogo e concertação política, acordos de livre-comércio e até mesmo uma tarifa preferencial comum, no caso dos países da Asean signatários do AFTA, parece ser improvável o avanço em direção ao aprofundamento dessa integração, com uma união aduaneira e até mesmo uma moeda comum, à exemplo de outros instituições, como o Mercosul e a União Europeia, com vistas a garantir flexibilidade e autonomia das políticas macroeconômicas nacionais e capacidade de rápida reação frente a crises econômicas internacionais. Ademais, o dinamismo das economias asiáticas imprime caráter mutável das relações econômicas regionais, cujos fluxos comerciais e de investimentos fluem ao sabor dos ventos da competitividade dos países produtores e receptores de IED, que sofrem alterações relativas ao longo do tempo.

É prematuro avaliar as perspectivas desse regionalismo face aos novos acordos que surgem no horizonte, como o acordo da TPP. No entanto, o alto grau de interdependência econômica, com fluxos cada vez maiores de comércio e investimentos da China em direção aos países do Sudeste Asiático indicam que a alternativa norte-americana à liderança econômica *de facto* chinesa torna-se improvável ou inexecutável. Por outro lado, a descaracterização do caráter estritamente asiático das instituições desse regionalismo poderia ocorrer por iniciativa da própria China, ao negociar acordos com a Austrália, Nova Zelândia e países do Pacífico Sul-Americano. Futuramente, ao se debater o regionalismo asiático, poderá ser cabível a questão: “de qual Ásia se está falando”? As delimitações geopolíticas do regionalismo asiático dependem, portanto, de cálculos estratégicos e econômicos dos estados líderes que se engajam no processo de estabelecimento de acordos e instituições.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Why asian regionalism matters. **World Politics Review**, 2010.

ASEAN – ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO. **Secretariat Documents**. Disponível em: <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/other-documents-24>>.

ASEAN – ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO; WORLD BANK. **Asean Integration Monitoring Report**. A Joint Report by the Association of Southeast Asian Nations Secretariat and the World Bank, 2013.

- BACELETTE, R. Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: Ipea, 2012.
- BRATA, R. Reviewing the Asean charter. **The Jakarta Post**, 2013.
- BURKHART, R. The US, China and the Trans-Pacific Partnership. **Diplomatic Courier**, 2013. Disponível em: <<http://www.diplomaticcourier.com/news/regions/asia/1868-the-u-s-china-and-the-trans-pacific-partnership>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- CAPANNELLI, G.; TAN, S. **Institutes for asian integration: innovation and reform**. Asian Development Bank Institute, 2012.
- CHENG, J. China's regional strategy and challenges in East Asia. **China Perspectives Online**, 2013. Disponível em: <<http://chinaperspectives.revues.org/6182>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- CUARESMA, B. **Asean-5 seeks action on expanded use of Chiang Mai Initiative**. Disponível em: <<http://goo.gl/iyooOT>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- DENT, C. **Paths ahead for East Asia and Asia-Pacific regionalism**. 2013. (International Affairs, n. 89).
- FERGUSSON *et al.* **The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for congress**. Congressional Research Service, Dec. 2013.
- GORDON, B. Bring China into TPP. **The National Interest Online**, 2014. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/commentary/bring-china-tpp-10227>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- HUFFINGTON POST. **Obama faces backlash over new corporate powers in secret trade deal**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EagWMh>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- KAWAI, M.; MORGAN, P. **Regional financial regulation in Asia**. Asian Development Bank Institute, 2014. Disponível em: <<http://www.adbi.org/files/2014.02.12.wp460.regional.financial.regulation.asia.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014.
- MUKIM, M. **Asean foreign direct investment trends: implications for EU-Asean relations**. 2005. (EPC Issue Paper, n. 31).
- NALDI, G. The Asean protocol on dispute settlement mechanisms: an appraisal. **Journal of International Dispute Settlement**. Oxford Journals, 2014.
- NEHRU, V. **Southeast Asia: will markets and geography trump the TPP?** Carnegie Endowment for International Peace – Asia Program, 2012.
- RAHMAN, S. Multilateralism in East Asia: analysis of Chiang Mai Initiative (CMI) within Asean + 3 framework. **Jurnal Kajian Wilayah**, v. 1, n. 1, 2010.
- WANG, J. **China and East Asian regionalism**. National University of Singapore (NUS) – Faculty of Law, 2011.
- WANG, Y.; TONG, S. **China-Asean FTA changes Asean's perspective on China**. National University of Singapore, 2012.
- ZHANG, X.; LI, X. **China's regionalism in Asia**. Wuhan, 23 May 2014. Disponível em: <<http://www.theaseanforum.org/chinas-regionalism-in-asia/>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- KURLANTZICK, J. **Asean's future and asian integration**. International Institutions and Global Governance – The Council on Foreign Relations, 2012.

# A PARCERIA TRANSPACÍFICA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E IMPACTOS SOBRE A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL

Flavio Lyrio Carneiro<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo traçar um panorama do Acordo de Parceria Transpacífico (*trans-pacific partnership agreement* – TPP), analisando sua formação e os principais temas que devem fazer parte do acordo, e avaliando as perspectivas de conclusão e os possíveis impactos que a iniciativa poderia ter sobre o funcionamento do comércio mundial e sobre países em desenvolvimento que estão de fora do acordo, como o Brasil. O TPP pretende ser um “acordo do século XXI”, abrangendo não só a facilitação do acesso a mercados de bens, serviços e investimentos, mas também um conjunto de novas disciplinas que vão desde convergência regulatória e harmonização de padrões técnicos até princípios trabalhistas e medidas de conservação ambiental. Não obstante, a heterogeneidade que caracteriza os membros da iniciativa, bem como a multiplicidade e complexidade de temas, muitos deles ainda ausentes do arcabouço multilateral, coloca dúvida sobre a possibilidade de sucesso nas negociações, bem como sobre as feições do acordo final, caso venha mesmo a ser concluído. Se bem-sucedido, os impactos do TPP provavelmente terão magnitude considerável. O acordo pode ter efeitos profundos sobre o próprio funcionamento do sistema multilateral de comércio, caso venha a enfraquecer o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) de principal *locus* de criação do arcabouço normativo que rege o comércio internacional. Este quadro, caso venha a se concretizar, pode ser particularmente nefasto para o Brasil, que está de fora da negociação não apenas do TPP, mas de todas as iniciativas megarregionais, uma vez que significaria uma reconcentração do poder decisório nos países em que estão sediadas as empresas que regem as cadeias globais de valor, em detrimento dos demais países, revertendo a crescente importância que grandes países emergentes têm assumido na governança do comércio mundial.

**Palavras-chave:** Parceria Transpacífico; negociações megarregionais; acordos comerciais.

## THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP: MAIN FEATURES AND IMPACTS ON INTERNATIONAL TRADE REGULATION

### ABSTRACT

The article aims to provide an overview of the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), analyzing its formation and the main issues that should be part of the agreement, and evaluating the prospects of completion and the possible impacts that the initiative could have on the functioning of global trade and on developing countries that are out of the agreement, such as Brazil. The TPP aims to be a “XXIst century agreement”, covering not only market access for goods, services and investment, but also a new set of disciplines ranging from regulatory convergence and harmonization of technical standards to labor principles and measures for environmental conservation. Nevertheless, the heterogeneity that characterizes the members of the initiative, as well as the multiplicity and complexity of issues, many of them still absent of the multilateral framework, raises questions about the possibility of successful negotiations, as well as on the features of the final agreement. If successful, the impact of the TPP will likely be of considerable magnitude. The deal could have deep effects on the functioning of the multilateral trading system itself, should it weaken the role of the WTO main locus of rule-making on international trade. This may be particularly harmful for Brazil, which is outside not only of TPP but all mega-regional initiatives, since it could mean a re-concentration of decision-making in developed countries at the expense of other countries, reversing the growing importance that large emerging countries has assumed in global trade governance.

**Keywords:** Trans-Pacific Partnership; mega-regional negotiations; trade agreements.

JEL: F13; F15.

---

1. Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

O avanço da fragmentação da produção em escala mundial, com a formação de cadeias globais de valor que organizam os processos produtivos envolvendo vários países, vem aumentando consideravelmente a interdependência econômica entre as nações, o que se traduz em aumento sem precedentes dos fluxos transfronteiriços de bens, serviços, investimentos e informações. Esta nova forma de divisão internacional da produção – o chamado “comércio do século XXI” (Baldwin, 2013) – vem gerando crescente demanda por mudanças na estrutura de governança do comércio internacional, que leve em conta o fato de que, cada vez mais, o comércio é fundamental para a própria produção, pois é o reflexo visível do “fatiamento” dos processos produtivos ao redor do globo.

Enquanto isso, o sistema multilateral de comércio parece incapaz de responder a essas transformações. Com o impasse na rodada Doha de negociações multilaterais da OMC – que, apesar do modesto avanço alcançado na Reunião Ministerial de Bali em dezembro de 2013, continua longe de alcançar os objetivos propostos no mandato negociador inicial –, a possibilidade de que o arcabouço normativo da instituição possa vir a se transformar em resposta às mudanças na realidade do comércio mundial parece remota, ao menos no futuro próximo.

Diante disso, um conjunto de países altamente engajados no comércio internacional tem buscado crescentemente outras formas de negociação que não a multilateral, partindo para acordos regionais e plurilaterais. Uma das características mais importantes destas iniciativas é a tentativa de incluir temas que aprofundam os compromissos assumidos no plano multilateral (“WTO +”, como serviços, por exemplo), ou que nunca foram objeto de disciplina no sistema multilateral (WTO-extra, como convergência regulatória, padrões trabalhistas, meio ambiente etc.).

Nesse contexto, ganham destaque – tanto pela dimensão dos parceiros envolvidos, quanto pela ousadia, ao menos tentativa, de tratar desses “novos temas” – um conjunto de iniciativas que vêm sendo chamadas de “mega-acordos regionais”: o *trans-pacific partnership agreement* (TPP), liderada pelos Estados Unidos; o *transatlantic trade and investment partnership* (TTIP), envolvendo Estados Unidos e União Europeia; e o *regional comprehensive economic partnership* (RCEP), liderado pela China.

Caso bem-sucedidos, esses mega-acordos podem alterar profundamente o panorama da governança do comércio internacional, e mesmo servir de paradigma para uma possível adaptação do sistema multilateral, podendo funcionar como um “experimento” para inclusão desses novos temas tanto em acordos de livre-comércio (*free trade agreements* – FTAs) futuros quanto no próprio arcabouço normativo da OMC.

A pioneira entre essas iniciativas é o TPP, que inclui doze países que circundam o Pacífico (Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, México, Peru, Chile, Malásia, Cingapura, Vietnã e Brunei) e correspondem a cerca de 30% do comércio mundial, e vem sendo negociado desde 2010.

Diante desse quadro, este artigo tem por objetivo traçar um panorama do TPP, analisando sua formação e os principais temas que devem fazer parte do futuro acordo, e avaliando as perspectivas de conclusão e os possíveis impactos que a iniciativa, caso bem-sucedida, poderia ter sobre o funcionamento do comércio mundial, com foco especial sobre países em desenvolvimento que não fazem parte do acordo, como é o caso do Brasil.

Para isso, o artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 examina a formação e principais características do TPP e discorre sobre os principais temas que devem estar presentes em um eventual texto final do acordo, destacando os pontos mais polêmicos que podem emperrar as negociações. A seção 3 discute as perspectivas de conclusão do acordo e seus possíveis impactos. Por fim, a seção 4 traz as considerações finais.

## 2 FORMAÇÃO E PRINCIPAIS TEMAS EM NEGOCIAÇÃO

As raízes do processo que hoje é a negociação do TPP podem ser identificadas em um acordo denominado *trans-pacific strategic economic partnership* (TPSEP), firmado em 2005 por Nova Zelândia, Chile e Cingapura e Brunei. O TPSEP, mais conhecido pela alcunha *Pacific four* (P4), entrou em vigor em 2006, e, em setembro de 2008, os Estados Unidos, por meio do United States Trade Representative (USTR), anunciaram que iriam iniciar negociações para juntarem-se ao P4.

Ao divulgar sua participação, o USTR mencionava ainda a intenção expressa por outros países de também juntar-se ao bloco, e indicava que este poderia se revelar o início de um movimento mais amplo de integração de toda a região do entorno do pacífico, com vistas ao estabelecimento da *free trade area of the Asia pacific* (USTR, 2008).<sup>2</sup> A expectativa do USTR se mostrou correta, e já no mesmo ano três outros países (Austrália, Peru e Vietnã) juntaram-se às negociações – à esta altura já denominadas simplesmente TPP – seguidos da Malásia, em 2010.

Durante a reunião ministerial da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) em dezembro de 2011, em Honolulu, os membros divulgaram um documento traçando as linhas gerais do futuro acordo (USTR, 2011). Nesta mesma reunião, mais três países – Canadá, México e Japão – anunciaram que iniciariam tratativas para juntar-se à iniciativa. Os dois primeiros foram aceitos em dezembro de 2012; o Japão, em grande parte pela dificuldade de angariar apoio doméstico à participação, só foi incluído em julho de 2013.

Assim, atualmente doze países participam das negociações do TPP: cinco asiáticos (Brunei, Cingapura, Japão, Malásia e Vietnã), dois da Oceania (Austrália e Nova Zelândia), três da América do Norte (Canadá, Estados Unidos e México) e dois da América do Sul (Chile e Peru). Todos os participantes são membros da APEC, e os membros atuais já declararam que a expansão do número de membros provavelmente privilegiaria outros membros da organização<sup>3</sup> (Fergusson *et al.*, 2013). Os participantes são, em geral, economias bastante abertas e altamente conectadas às redes globais de produção, e todos membros participam ativamente de iniciativas já existentes de liberalização regional, constituindo uma trama de mais de 25 acordos que cobrem cerca de 80% do comércio entre eles (Rosales *et al.*, 2013).

Muito mais que um acordo de liberalização comercial, o TPP pretende ser um “acordo do século XXI”, abarcando não só a facilitação do acesso a mercados de bens, serviços e investimentos entre os membros, mas também um conjunto de novas disciplinas que vão desde convergência regulatória e harmonização de padrões técnicos até princípios trabalhistas e medidas de conservação ambiental.

2. A liberalização comercial entre seus membros, com o estabelecimento da Área de Livre-Comércio Ásia-Pacífico (*free trade area of the Asia-Pacific* – FTAAP), é um dos objetivos da APEC desde a reunião do bloco ocorrida em 1994 na cidade de Bogor, Indonésia (Cheong, 2013).

3. Outros países apontados como possíveis futuros membros são Coreia do Sul, Colômbia e Costa Rica; contudo, a inclusão de novos membros deverá aguardar a conclusão das negociações.

Esse objetivo transparece claramente nas palavras do próprio USTR (2011, tradução do autor), que identifica cinco características centrais que pretendem tornar o TPP:

um acordo histórico, do século XXI, que estabelece um novo paradigma para o comércio global e incorpora temas de nova geração que impulsionarão a competitividade dos países do TPP na economia global.<sup>4</sup>

De maneira sintética, os cinco aspectos são: *i*) acesso a mercados abrangente, removendo tarifas e outras barreiras à circulação de bens, serviços e investimentos; *ii*) criação de um acordo verdadeiramente regional, para facilitar o desenvolvimento de cadeias de suprimento entre os membros; *iii*) inclusão de temas transversais ou horizontais, como convergência regulatória e competitividade; *iv*) inclusão de novos temas, como tecnologias verdes e economia digital; e *v*) permitir a adaptação e atualização contínua do acordo mesmo após sua inclusão, tornando-o um “acordo vivo” (*living agreement*).

O objetivo desta seção é apresentar e discutir os principais temas em negociação no TPP, delineando as posições defendidas pelos países envolvidos e identificando os principais pontos de atrito que podem dificultar a conclusão do acordo. Não se trata de tarefa trivial, tendo em vista que as negociações são secretas, o que dificulta saber exatamente os termos da discussão levada a cabo nas vinte rodadas realizadas até agora. Felizmente, há um conjunto de análises baseadas tanto em declarações oficiais e vazamentos informais de documentos quanto no comportamento dos membros em FTAs anteriores que dão indicações de como poderá ser o acordo afinal.

## 2.1 Temas tradicionais (WTO+)

### 2.1.1 Acesso a mercados – bens

No que tange ao acesso a mercados de bens, a meta do TPP é alcançar “*comprehensive, duty free access to each other's goods markets*”, como expressa o documento divulgado pelos membros na reunião de Honolulu em 2011.<sup>5</sup> Essa expressão é, contudo, tão abrangente quanto vaga; além disso, as tarifas impostas pelos membros para a maioria dos bens já se encontram em nível consideravelmente baixo. Assim, é provável que para a maioria dos bens (notadamente os manufaturados) as tarifas restantes devem ser reduzidas sem maiores problemas; há, porém, um contingente de produtos considerados sensíveis, para os quais há boa dose de controvérsia, e que podem se revelar entraves – talvez intransponíveis – à conclusão do acordo.

O ponto de partida para as trocas de ofertas de liberalização tem sido, quando possível, os FTAs bilaterais já existentes entre os membros. Essa metodologia tem sido proposta pelos Estados Unidos, enquanto outros membros têm defendido que cada participante apresente uma única oferta de desgravação, que valeria para todos os demais membros (Draper *et al.*, 2014).

Boa parte dos *sticky points* nas negociações de acesso a mercados se dá em bens agrícolas, alguns dos quais são considerados extremamente sensíveis e sujeitos a forte pressão de *lobbies* domésticos contrários a quaisquer medidas de liberalização. Entre esses produtos sensíveis, é possível citar quatro principais: açúcar, arroz, carne e laticínios. As posições adotadas por cada país dependem do setor; por

4. “a landmark, 21st-century trade agreement, setting a new standard for global trade and incorporating next-generation issues that will boost the competitiveness of TPP countries in the global economy”.

5. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/november/trans-pacific-partnership-tpp-trade-ministers%E2%80%99-re>>.



exemplo, os Estados Unidos têm posição fortemente defensiva no setor açucareiro, mas têm grande interesse na abertura do mercado de arroz dos países asiáticos, notadamente do Japão – que, por seu turno, considera este setor praticamente intocável, utilizando tarifas e cotas bastante restritivas para protegê-lo (Fergusson *et al.*, 2013; Schott, Kotschwar e Muir, 2013, cap. 4).

Outro tema que deve suscitar muita controvérsia – e que interessa fortemente ao Brasil – é o que envolve as questões relacionadas a subsídios à exportação de bens agrícolas e mecanismos relacionados, como créditos oficiais subsidiados e esquemas de suporte à oferta de alimentos. Austrália e Nova Zelândia – que, juntamente com o Brasil, sempre buscam pautar esses temas no âmbito multilateral – defendem a inclusão, no TPP, de disciplinas sobre esses instrumentos; os Estados Unidos, por seu turno, seguem argumentando que esses assuntos devem ser tratados exclusivamente na esfera multilateral (Fergusson *et al.*, 2013).

Entre os manufaturados, entretanto, as dificuldades tendem a ser menores e limitadas a um número menor de setores – como ocorre no automobilístico entre os Estados Unidos e o Japão,<sup>6</sup> e sobretudo o de têxteis e vestuário. Neste caso, para além de cronogramas de desgravação ou de barreiras técnicas, o principal ponto de atrito tem sido na área de regras de origem. O Vietnã pressiona os Estados Unidos a abandonar a regra conhecida como *yarn forward* (fio em diante), segundo a qual a condição para considerar que uma peça de vestuário foi produzida em um determinado país (para que tenha acesso preferencial sob o amparo de um acordo, por exemplo) é que todas as etapas a partir da transformação da fibra em fio sejam realizadas no mesmo país – o que impede, por exemplo, que a produção de confecções vietnamitas que adquirem fios em outros países seja considerada *made in Vietnam*. A flexibilização dessa regra no âmbito do TPP – que encontra forte oposição dentro dos Estados Unidos por parte dos lobbies da indústria têxtil e dos produtores de algodão – poderia não apenas mudar drasticamente as condições de acesso no amplo mercado consumidor norte-americano, como possivelmente levaria a uma considerável reformulação nas cadeias de valor desse setor em escala global (Draper *et al.*, 2014).

Outro tema que pode ter grande impacto, ainda no âmbito das regras de origem, é a possibilidade de cumulação de origem – isto é, se um bem cuja produção se dá em várias etapas sequencialmente ou concomitantemente realizadas em diferentes países signatários do acordo puder ser considerado produzido dentro do bloco, aproveitando, assim, todos os benefícios garantidos aos produtos oriundos de países do TPP (Fergusson *et al.*, 2013).

### 2.1.2 Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

As negociações concernentes às barreiras técnicas ao comércio terão como ponto de partida as disciplinas contidas nos acordos de barreiras técnicas (TBT), sanitárias e fitossanitárias (SPS) da OMC, e devem centrar-se em temas como equivalência de regulamentos, adoção de padrões internacionais, reconhecimento mútuo de procedimentos de inspeção e harmonização de requerimentos de documentação (Fergusson *et al.*, 2013; Stoler *et al.*, 2012) – que possuem grande potencial restritivo, de modo que mesmo avanços incrementais devem ter impactos consideráveis em termos de preferências comerciais intrabloco.

Um tema particularmente relevante é o dos critérios de transparência e embasamento científico para que esse tipo de mecanismo possa ser utilizado; no caso do TPP, parece haver certo grau de convergência entre os membros no sentido de incluí-los no acordo (Draper *et al.*, 2014).

6. Ver Bridges Weekly. *TPP: US, Japan meet to iron out automobile trade differences*, v. 18, issue 21, 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-us-japan-meet-to-iron-out-automobile-trade-differences>>.

### 2.1.3 Serviços

Garantir maior acesso a mercados em serviços tem sido uma das grandes prioridades dos Estados Unidos na negociação de seus acordos comerciais, e o TPP não é exceção: o país tem fortes interesses ofensivos em setores como serviços financeiros, telecomunicações, logística, serviços legais, educação privada e *e-commerce* (Fergusson *et al.*, 2013). Alguns serviços considerados mais complexos (como telecomunicações e serviços financeiros) devem ser tratados em capítulos independentes (Seshadri, 2013).

O capítulo que trata dos serviços transfronteiriços (Modo 1 do General Agreement on Trade in Services – GATS) já alcançou relativo grau de consenso, que inclui dispositivos destinados a garantir mercados “justos, abertos e transparentes” para o comércio de serviços (Stoler *et al.*, 2013). As negociações têm sido baseadas em listas negativas, que tendem a resultar em maior liberalização do que listas positivas<sup>7</sup> (Fergusson *et al.*, 2013).

A maioria dos acordos bilaterais ou regionais que cobrem comércio de serviços contém os termos básicos que provavelmente estarão no TPP: tratamento não discriminatório de provedores dos demais países do bloco (MFN/tratamento nacional); acesso a mercados (sem limite de número de transações, valores, número de pessoas empregadas etc.); proibição do requerimento de presença comercial no país comprador; reconhecimento mútuo de qualificações profissionais para certificação de provedores de serviços; transparência na regulação governamental; e liberdade de pagamentos e fluxos de capital na provisão de serviços (Fergusson *et al.*, 2013).

### 2.1.4 Compras governamentais

Entre os países que negociam o TPP, apenas Estados Unidos, Japão e Cingapura são signatários do Acordo de Compras Governamentais da OMC.<sup>8</sup> A julgar pelos mais recentes acordos comerciais firmados pelos Estados Unidos, é provável que este país defenda a utilização da revisão do GPA, que entrou em vigor recentemente (6 de abril de 2014), como base para o capítulo do TPP sobre este assunto (Draper *et al.*, 2014).

Esse deve ser um tema bastante polêmico, encontrando resistências de ambos os lados do Pacífico. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of South East Nations – Asean), por exemplo, não costumam incluir dispositivos regulando compras governamentais em seus acordos comerciais (ADB, 2013), o que pode tornar países como Vietnã e Malásia bastante relutantes em oferecer concessões nessa seara (Fergusson *et al.*, 2013).

As dificuldades representadas pela política interna dos Estados Unidos também devem ser fonte de preocupações, ao menos em duas frentes: por um lado, convencer o congresso do país a abrir mão de medidas *buy american*; por outro, garantir que um número significativo de estados se submetam às provisões do TPP (Draper *et al.*, 2013).

### 2.1.5 Propriedade intelectual

O capítulo sobre propriedade intelectual é certamente um dos mais polêmicos e complexos das negociações do TPP. A posição dos Estados Unidos, que defendem regras consideravelmente mais

7. O conceito de “lista negativa” significa que as provisões do acordo se aplicam a todos os produtos/serviços, exceto aqueles expressamente mencionados na lista de exceções, enquanto negociações com “lista positiva” requerem que cada produto/serviço submetido ao acordo seja identificado.

8. A Nova Zelândia vem negociando sua entrada desde 2012.

rígidas do que as vigentes no âmbito multilateral, encontra forte resistência não apenas nos países menores do grupo, mas também nos próprios Estados Unidos, onde a opinião pública costuma ser bastante crítica da posição oficial, especialmente no que tange às patentes da área farmacêutica e às normas de *copyright* de conteúdo veiculado e transmitido via internet.<sup>9</sup>

Uma cópia do que se alega ser uma versão intermediária do texto sob negociação foi publicado pelo site Wikileaks em novembro de 2013,<sup>10</sup> e permite um vislumbre sobre o que está na mesa. É grande o número de trechos em colchetes, isto é, ainda sem consenso – o que corrobora a expectativa de dificuldades na negociação, e torna bastante complicado especular sobre os dispositivos que estarão no texto final.

A questão central da polêmica reside em determinar se o TPP irá além das normas existentes na OMC, e, caso afirmativo, quão restritivos serão os dispositivos adotados (Stoler *et al.*, 2012). A posição dos Estados Unidos fica clara nos demais acordos comerciais firmados recentemente pelo país, que buscam “refletir um padrão de proteção similar ao encontrado na legislação dos Estados Unidos”,<sup>11</sup> o que certamente vai muito além do nível de proteção concedido pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*agreement on trade-related aspects of intellectual property rights* – TRIPS); a Nova Zelândia, por seu turno, defende uma posição mais próxima do conteúdo do acordo multilateral (Fergusson *et al.*, 2013, tradução do autor).

Outro tema bastante controverso é a regulação da propriedade intelectual sobre farmacêuticos, que pode conter cláusulas que diferenciem países desenvolvidos e em desenvolvimento, de maneira a balancear a proteção da propriedade intelectual com a capacidade destes últimos terem acesso a medicamentos necessários. (Fergusson *et al.*, 2013).

### 2.1.6 Investimento

A importância da liberalização do fluxo de investimentos no TPP fica clara na declaração divulgada pelos membros na reunião de Honolulu em 2011, que coloca o tema como um dos três componentes (juntamente com bens e serviços) do acesso abrangente a mercados (*comprehensive market access*): nas palavras do documento, “nós concordamos em buscar um acordo que seja abrangente e ambicioso em todas as áreas, eliminando tarifas e outras barreiras ao comércio e investimento”<sup>12</sup> (USTR, 2011, tradução do autor). De fato, a centralidade conferida aos fluxos de investimento é um dos aspectos que tornam o TPP um acordo do século XXI (*21st century agreement*), para além de um “acordo comercial” no sentido tradicional da expressão.

O tema tem figurado proeminentemente nos acordos recentemente negociados pelos Estados Unidos; algumas cláusulas destes podem lançar luz sobre aspectos que podem figurar no texto do TPP – por exemplo: tratamento não-discriminatório de investidores e investimentos estrangeiros; padrões mínimos de tratamento; regras contra expropriações; proibição de critérios de conteúdo local e desempenho exportador; mecanismos de solução de disputas entre investidor e estado; e liberdade para remeter lucros (Fergusson *et al.*, 2013). Entre estes, os dois últimos têm dado mostras de serem os mais polêmicos.

9. Ver, por exemplo, Lins (2013); Rossini e Sutton (2012); e Baker (2012). Ver, também, *Brief Overview of Top Concerns with U.S. Leaked Trans Pacific Partnership (TPP) Intellectual Property Proposal*, disponível em: <<http://infojustice.org/archives/31243>>.

10. Disponível em: <<https://wikileaks.org/tpp/static/pdf/Wikileaks-secret-TPP-treaty-IP-chapter.pdf>>.

11. “reflect a standard of protection similar to that found in U.S. law”.

12. “we have agreed to pursue an agreement that is comprehensive and ambitious in all areas, eliminating tariffs and other barriers to trade and investment”.

O mecanismo de solução de controvérsias entre investidores estrangeiros e Estados (conhecido pelo acrônimo em inglês *investor-state dispute settlement mechanism* – ISDS) talvez seja, ao lado dos direitos de propriedade intelectual, o tema em que as críticas às negociações do TPP alcançam maior estridência. O tema é considerado uma das principais prioridades dos Estados Unidos, embora sofra diversas críticas dentro do próprio país, muitas centradas na ideia de que o mecanismo seria uma limitação à soberania dos governos dos países receptores de investimentos (Fergusson *et al.*, 2013). Entre os demais membros do TPP, o principal oponente à inclusão do ISDS é a Austrália, que alicerça sua posição em relatório da Australian Government Productivity Commission que recomenda expressamente que o país evite aceitar esse tipo de cláusula nos acordos de que participa (Australian Government Productivity Commission, 2010, p. 276).

Outra cláusula que é considerada bastante sensível é a que garantiria liberdade de fluxos de capitais decorrentes de investimentos estrangeiros. Este tipo de dispositivo, que tem figurado em diversos acordos assinados pelos Estados Unidos, causa preocupações a respeito da capacidade de países implementarem medidas discricionárias de controle de fluxos de capitais, particularmente em períodos de crise financeira (Fergusson *et al.*, 2013).

## 2.2 Novos temas e *cross-cutting issues*

Além dos assuntos tratados na subseção anterior, todos eles presentes no arcabouço normativo da OMC, o objetivo declarado do TPP é avançar em direção aos assuntos chamados OMC-*plus* – isto é, novos temas que ainda não estão contemplados no *status quo* da governança do comércio global –, além de uma série de temas “horizontais” ou “transversais” (*cross-cutting*), que perpassam vários (ou todos) os assuntos tratados nos demais capítulos – por exemplo, temas como convergência regulatória, competitividade e cadeias globais de valor. Esta subseção se dedica a tais assuntos.

### 2.2.1 Convergência regulatória

Quando coloca em perspectiva o contexto no qual surgem as iniciativas de integração “profundas”, entre as quais se destacam os acordos megaregionais e o TPP em particular, torna-se clara a centralidade que o tema da convergência regulatória assume nesta negociação. Tais acordos devem ser examinados sob a luz das transformações resultantes do avanço da fragmentação da produção e da estruturação das cadeias globais de valor, que demandam não apenas o aprofundamento da liberalização dos fluxos de bens, serviços e investimentos, mas a remoção de uma série de entraves a esses fluxos que decorrem da inconsistência entre normas, regulamentos, padrões e procedimentos nos diferentes países pelos quais uma cadeia de valor pode se espalhar, de maneira a consolidar um verdadeiro “espaço econômico ampliado” no qual a produção dispersa de bens e serviços pode funcionar mais facilmente (isto é, com custos menores).

Assim, esse paradigma, frequentemente designado pela alcunha *21st century regionalism* (Baldwin, 2013), dá especial ênfase à convergência e harmonização de padrões e regulamentos, para alcançar um maior estreitamento dos laços comerciais, especialmente os que mantêm unidas as cadeias de produção globais.

Assim, o foco deve ser centrado na harmonização de regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários – incluindo, por exemplo, normas de segurança alimentar – e na simplificação de procedimentos de certificação e testes de conformidade. Por sua natureza transversal, a convergência regulatória deverá ser tratada tanto em um capítulo específico quanto em outros capítulos, como os que lidam com SPS e TBT.

Uma versão do texto em negociação foi disponibilizada extraoficialmente<sup>13</sup> e permite notar, em primeiro lugar, que o nível de ambição parece ser relativamente baixo, praticamente limitando-se a definir “boas práticas” – sem compromissos substantivos de reconhecimento mútuo ou adoção de padrões internacionais, por exemplo (Draper *et al.*, 2014).

O capítulo prevê, por exemplo, que os países-membros devem envidar esforços para estabelecer um processo ou mecanismo de coordenação e revisão de medidas regulatórias, que deve ser realizado por um órgão criado com esta finalidade. Este processo ou mecanismo deve incluir, por exemplo, avaliações de impacto regulatório e análises de custo-benefício, e deve garantir que as medidas implementadas sejam transparentes e que sua linguagem seja facilmente compreendida.

Outro dispositivo previsto é o que estabelece um Comitê de Convergência Regulatória a ser constituído pelos membros do TPP. O comitê, que deverá se reunir a cada dois anos e deliberará por consenso, terá como função principal identificar prioridades para atividades de cooperação relacionadas à convergência regulatória entre os membros.

### 2.2.2 Padrões trabalhistas e meio ambiente

De acordo com a divulgação do USTR sobre o andamento das negociações do TPP,<sup>14</sup> os países-membros discutem a inclusão de capítulos sobre questões trabalhistas<sup>15</sup> e proteção do meio ambiente. Tal objetivo está em consonância com a posição defendida pelos Estados Unidos, alicerçada em um acordo bipartidário firmado em maio de 2007 por congressistas daquele país, que estipula as diretrizes que deveriam nortear a negociação de acordos comerciais pelo Poder Executivo.<sup>16</sup>

No que se refere ao tema trabalhista, o chamado “acordo de maio” estipula que os Estados Unidos devem buscar “estabelecer obrigação recíproca e vinculante (*enforceable reciprocal obligation*) para que os parceiros adotem e mantenham em suas leis e práticas os cinco princípios trabalhistas básicos internacionalmente reconhecidos” e contidos na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT): direito à livre associação; reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; abolição efetiva do trabalho infantil; e eliminação da discriminação com respeito a emprego e ocupação (USTR, 2007). Ainda nos termos do “acordo de maio”, violações a tais princípios devem ser encaradas como violações a obrigações comerciais e, portanto, devem estar sujeitas aos mecanismos de solução de controvérsias e de defesa comercial definidos nos FTAs a serem constituídos.

Não obstante, o tema deve encontrar considerável resistência dos membros em desenvolvimento, que temem que tais obrigações sejam utilizadas para fins protecionistas e possam minar sua principal vantagem comparativa, fundada na abundância de mão de obra barata e razoavelmente qualificada – exemplos são Vietnã e Brunei, nos quais a legislação trabalhista não permite a livre associação em sindicatos (Draper *et al.*, 2014; Schott, Kotschwar e Muir, 2013, cap. 4).

13. Disponível em: <<http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2011/10/TransPacificRegulatoryCoherence.pdf>>.

14. Ver *Outlines of the trans-pacific partnership agreement*, disponível em: <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>>.

15. Note-se que o assunto em questão se refere a direitos trabalhistas e padrões mínimos de condições de trabalho, e não se confunde com temas como manutenção do emprego ou livre circulação de trabalhadores (Draper *et al.*, 2014).

16. O acordo, que a princípio visava às negociações então em andamento com Peru, Colômbia, Panamá e Coreia do Sul, está disponível em: <[http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset\\_upload\\_file127\\_11319.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf)>.



A proteção ao meio ambiente é também tema prioritário para os Estados Unidos em negociações comerciais por força do acordo de maio de 2007, que impõe que os negociadores do país busquem incorporar nos FTAs uma lista de acordos multilaterais ambientais (USTR, 2007). Há relativo consenso entre os países-membros sobre a necessidade de se incluir um capítulo sobre o tema, que inclua compromissos de proteção do meio ambiente e facilite o comércio de bens e serviços que contribuam para esse fim; não obstante, quando as negociações adentram o campo das obrigações específicas, especialmente da possibilidade de levar tais compromissos aos mecanismos de solução de controvérsias, as negociações enfrentam dificuldades consideráveis (Schott, Kotschwar e Muir, 2013, cap. 4).

### 2.2.3 Concorrência e empresas estatais

Como coloca o USTR (2011), o objetivo do capítulo sobre concorrência é promover um ambiente de negócios competitivo, proteger consumidores e garantir um *level playing field* para empresas dos países-membros, e as negociações já avançaram no sentido de estabelecer compromissos sobre o estabelecimento e aplicação de leis de concorrência e órgãos de defesa da mesma, além de medidas para garantir a transparência e para proteger consumidores.

Análises sugerem ser pouco provável que o TPP resulte na criação de uma autoridade de fiscalização da competição como na União Europeia (UE), no Pacto Andino ou no Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa – Comesa) – é mais provável que o acordo inclua algumas definições de práticas anticompetitivas que os estados-parte deverão banir, o que por si já seria uma grande inovação na legislação de alguns países em desenvolvimento participantes, especialmente se o TPP servir de padrão para negociações futuras (Draper *et al.*, 2013).

Outro aspecto que guarda estreita relação com a concorrência – e que deve assumir posição central no TPP, a julgar pelas características de seus membros – é o que trata das empresas estatais. Tais empresas são extremamente relevantes para o funcionamento da economia de alguns dos participantes da iniciativa, notadamente Cingapura, Malásia e Vietnã.

Os Estados Unidos e a Austrália defendem uma posição que pode ser resumida no conceito de “neutralidade competitiva” utilizado, por exemplo, pela OCDE<sup>17</sup> (Schott, Kotschwar e Muir, 2013, cap. 4), e que consiste em garantir que empresas estatais não possuam vantagens comparativas que derivem tão somente do fato de serem controladas pelo Estado (ou seja, que não tenham acesso a benefícios não extensíveis a empresas privadas, tais como direitos de monopólio, subsídios diretos ou acesso facilitado a financiamentos subsidiados, por exemplo), ainda que se reconheça que existem razões sólidas para a existência de empresas estatais.

Alguns participantes do TPP, entretanto, consideram a existência de empresas estatais – e a discricionariedade governamental em utilizá-las para influenciar os rumos de suas economias – um mecanismo fundamental em estratégias de desenvolvimento até o momento bem-sucedidas, e, portanto, enxergam disciplinas nesse campo como obstáculos desnecessários à consecução de seus objetivos econômicos. Este é o caso em várias economias do sudeste asiático, como Cingapura, Brunei, Vietnã, e Malásia – esta última, inclusive, já ameaçou deixar o pacto, caso as regras resultantes conflitem com seu interesse nacional (Draper *et al.*, 2014).

17. Ver, por exemplo, OECD (2012). *Competitive neutrality – maintaining a level playing field between public and private business*.



#### 2.2.4 Comércio eletrônico

De acordo com o USTR (2011), o TPP conterà um capítulo destinado a garantir o funcionamento do comércio eletrônico, disciplinando impedimentos à sua utilização por consumidores e fornecedores. Tais medidas já compõem alguns dos FTAs mais recentes firmados pelos Estados Unidos, como o acordo com a Coreia do Sul, que veda a aplicação de tarifas sobre produtos digitais, proíbe a imposição de “barreiras desnecessárias sobre o livre fluxo de informação” – o que, no âmbito do TPP, poderia causar impasse, uma vez que países como Malásia e Vietnã possuem restrições locais de conteúdo (Fergusson *et al.*, 2013).

#### 2.2.5 Competitividade, facilitação de comércio e cadeias de suprimento

Outro tema transversal que deverá ser incluído no acordo do TPP diz respeito ao papel das cadeias de suprimento e da importância da facilitação do comércio e da realização de negócios para aumentar a competitividade das empresas dos países-membros. Este aspecto já tinha destaque na declaração de Honolulu:

os países do TPP acordaram em incluir novos compromissos para aumentar a competitividade nacional e regional da economia de cada parte e promover a integração econômica na região, e deram também o importante passo de reconhecer o significativo papel que as cadeias de suprimento desempenham em aumentar a competitividade e o desenvolvimento econômico<sup>18</sup> (item 3B, tradução do autor).

Ainda não está claro como o tema será abordado no texto do acordo, uma vez que poderia incluir uma vasta gama de assuntos, como simplificação de regras de origem, harmonização de padrões e regulamentos, melhorias em infraestrutura, redução de burocracia e eliminação de ineficiências alfandegárias – de modo que o tema perpassa um grande número de capítulos, além do capítulo específico que deve ser destinado para isso (Seshadri, 2013). Além disso, a incerteza sobre o resultado final do acordo neste ponto é agravada pelo fato de que muitas das cadeias de valor que perpassam os membros também se espriam por países que estão fora da iniciativa, de maneira que alguns dos objetivos podem ser inconsistentes entre si e com outros dispositivos do acordo – por exemplo, regras de origem demasiado rigorosas podem constituir sérios entraves ao funcionamento das cadeias de suprimento na região (Fergusson *et al.*, 2013).

### 3 PERSPECTIVA DE CONCLUSÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO

A multiplicidade de temas analisados na seção anterior, muitos deles bastante complexos e envolvendo posições antagônicas entre os membros, coloca boa dose de dúvida sobre a possibilidade de sucesso nas negociações e sobre as feições do acordo final, caso venha mesmo a ser concluído. De fato, sucessivas previsões informais de datas para a conclusão foram deixadas para trás sem sucesso – fato que não deve ter sua importância exagerada, diante dos desafios em se concluir um acordo tão ambicioso.

Outro fator que se coloca como obstáculo ao sucesso da iniciativa é o elevado grau de heterogeneidade entre os participantes, em várias dimensões – do tamanho de suas economias ao nível de desenvolvimento relativo, da matriz cultural ao sistema político vigente. Tais disparidades

18. “the TPP countries have agreed to include new commitments to enhance the domestic and regional competitiveness of each Party’s economy and promote economic integration in the region [and] also have taken the important step of recognizing the significant role supply chains play in enhancing competitiveness and economic development”.

agravam as naturais diferenças de opinião e interesses que surgem em meio a uma agenda negociadora tão abrangente e, ao que se espera, inovadora. Não obstante, apesar de tão distintos, a multiplicidade de acordos já existentes envolvendo os membros sugere que todos parecem compartilhar ao menos a visão de que a abertura comercial e a integração às cadeias globais de valor são elementos centrais em uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida, mesmo que existam, é claro, substanciais diferenças entre o conteúdo da estratégia de cada país. Assim, espera-se que as divergências ao longo da negociação não sejam irreconciliáveis, uma vez que a conclusão do acordo – e a evolução da governança que deve resultar dele – é do interesse de cada um dos membros.

Ainda assim, é difícil prever se o acordo, caso concluído, conseguirá manter o grau de ambição proposto desde sua gênese e alardeado a cada declaração oficial. É possível que a dificuldade em chegar a posições comuns em diversos temas – inclusive temas tradicionais, como acesso a mercados em bens – resulte em um conjunto de acordos políticos e soluções de compromisso que terminem por minar boa parte dos avanços esperados. A metodologia de negociação proposta pelos Estados Unidos, com negociações bilaterais partindo de acordos preexistentes, pode agravar esse quadro se as soluções de compromisso já existentes nestes forem mantidas no TPP, o que reduziria a possibilidade de avanços em relação ao *status quo* atual.

Do ponto de vista dos Estados Unidos e de sua política doméstica, um fator que deve ser crucial é a (falta da) *trade promotion authority* (TPA), anteriormente conhecida como *fast track*, por meio da qual o Congresso dos Estados Unidos delegava ao USTR, sob uma série de condições, a autoridade para negociar acordos comerciais, e se comprometia a aprovar ou rejeitar o texto final por completo, sem emendas. A vigência da TPA expirou em 2007, e o governo dos Estados Unidos tem encontrado extrema dificuldade em convencer o Congresso a reativá-la. Sem a TPA, a possibilidade de que o Congresso venha a alterar o texto da eventual versão definitiva do TPP reduz sensivelmente os graus de liberdade dos negociadores americanos, que são obrigados a manter contatos constantes com o Congresso e, para submeter-se a este, tomar posições inflexíveis diante dos demais membros do acordo – na prática, portanto, dificultando as negociações com os outros países da iniciativa em troca de facilitar sua posterior aprovação no Congresso (Elms, 2013).

Evidentemente, o grau de “sucesso” do TPP – isto é, o quão ambicioso será o acordo final *vis-à-vis* a proposta inicial – condicionará suas consequências, tanto do ponto de vista dos impactos econômicos e comerciais sobre membros e terceiros países quanto de sua influência sobre as transformações futuras na governança do comércio internacional. Neste último aspecto, é de se esperar que o TPP funcione como um “balão de ensaio” para a inclusão dos novos temas (ou mesmo temas tradicionais mais polêmicos) em futuros acordos ou no sistema multilateral. Um exemplo bastante citado desse efeito, ainda que remotamente possível, aconteceria caso as negociações do TPP resultassem em uma diminuição dos lobbies agrícolas nos Estados Unidos, o que poderia até mesmo facilitar o avanço das negociações multilaterais da rodada Doha (Seshadri 2013; Draper *et al.*, 2013).

O possível efeito de inovações no âmbito regulatório também pode ser bastante profundo, caso o acordo resulte em um movimento efetivo em direção à convergência de regras e padrões entre os membros. Neste caso, tendo em conta a importância dos *players* envolvidos, isto poderia encorajar outros países a seguir o mesmo caminho, de modo a desfrutar das externalidades de rede que essa convergência propiciaria (Lawrence, 2013). Ou, em uma leitura um pouco

mais pessimista desse mesmo argumento, outros países se veriam praticamente obrigados a adotar padrões regulatórios semelhantes, sob pena de arriscar um isolamento em relação às redes globais de produção – reduzindo, portanto, o *policy space* mesmo de países externos ao bloco (Rosales e Herreros, 2014).

Outra questão em aberto é o possível impacto do TPP – dos megarregionais em geral, de fato – sobre o funcionamento do sistema multilateral de comércio. Baldwin (2013), por exemplo, ressalta o risco de que os megarregionais possam enfraquecer o papel da OMC enquanto fórum normativo, na medida em que os países mais relevantes para o comércio mundial desistam de tentar incluir o conteúdo da “governança do século XXI” no âmbito do organismo multilateral. Isso teria efeitos deletérios sobre o funcionamento do sistema, especialmente do ponto de vista de países em desenvolvimento, tendo em vista que a negociação de acordos regionais é quase sempre marcada por forte assimetria de poder entre as partes – o que é amenizado, no plano multilateral, pela presença de grandes países emergentes, em particular os BRICS, notavelmente ausentes das negociações megarregionais.

De todo modo, é certo que os megarregionais – em particular o TPP, que provavelmente será o primeiro acordo desse tipo, se concluído – colocará em xeque a crescente centralidade que grandes países emergentes, como o Brasil, passaram a ter no sistema multilateral de comércio nas últimas duas décadas. Diante disso, é possível interpretar tais acordos como uma tentativa de driblar o impasse na OMC e prover a estrutura de governança necessária para o funcionamento das redes de produção geograficamente fragmentadas – o que significa, na prática, uma tentativa de retomar as rédeas do processo de construção do arcabouço normativo que rege o comércio internacional, da parte dos países onde estão sediadas as empresas que controlam o funcionamento dessas cadeias globais de valor. O corolário desse raciocínio, evidentemente, é a perda de poder decisório por parte dos países que não estão inseridos nesse processo, que estariam alijados do processo de elaboração de regras de comércio internacional, caso este seja realmente deslocado do plano multilateral para o regional (ou megarregional).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi traçar um panorama do TPP, analisando sua formação e os principais temas que devem fazer parte do acordo, e avaliando as perspectivas de conclusão e os possíveis impactos que a iniciativa poderia ter sobre o funcionamento do comércio mundial e sobre países em desenvolvimento que estão de fora do acordo, como o Brasil.

Como foi demonstrado, mais que um acordo de liberalização comercial tradicional, o TPP pretende ser um acordo do século XXI, abarcando não só a facilitação do acesso a mercados de bens, serviços e investimentos, mas também um conjunto de novas disciplinas que vão desde convergência regulatória e harmonização de padrões técnicos até princípios trabalhistas e medidas de conservação ambiental.

Não obstante, a heterogeneidade que caracteriza os membros da iniciativa, bem como a multiplicidade de temas, muitos deles ainda ausentes do arcabouço multilateral, além de bastante complexos e sujeitos a posições antagônicas entre os membros, coloca boa dose de dúvida sobre a possibilidade de sucesso nas negociações, bem como sobre as feições do acordo final, caso venha mesmo a ser concluído.

Se bem-sucedido, contudo, os impactos do TPP provavelmente terão magnitude considerável. O acordo pode ter efeitos profundos sobre o próprio funcionamento do sistema multilateral de comércio, caso venha a enfraquecer o papel da OMC de principal *locus* de criação do arcabouço normativo que rege o comércio internacional. Este quadro, caso venha a se concretizar, pode ser particularmente nefasto para o Brasil, que está de fora da negociação não apenas do TPP mas de todas as iniciativas megarregionais, uma vez que significaria uma reconcentração do poder decisório nos países em que estão sediadas as empresas que regem as cadeias globais de valor, em detrimento dos demais países, revertendo a crescente importância que grandes países emergentes têm assumido na governança do comércio mundial.

## REFERÊNCIAS

- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION. **Bilateral and regional trade agreements**. Canberra, 13 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.pc.gov.au/projects/study/trade-agreements/report>>.
- BALDWIN, R. **Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling**. [S.l.], 2013. (NBER Working Paper, n. 17716).
- CHEONG, I. **Negotiations for the Trans-Pacific Partnership Agreement: evaluation and implications for East Asian regionalism**. Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI), July 2013. (ADBI Working Paper Series, n. 428). Disponível em: <<http://www.adbi.org/files/2013.07.11.wp428.trans.pacific.partnership.east.asian.regionalism.pdf>>.
- DRAPER, P.; LACEY, S.; RAMKOLOWAN, Y. **Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries**. [S.l.], 2014. (Ecipe Occasional Paper, n. 2).
- ELMS, D. K. The Trans-Pacific Partnership trade negotiations: some outstanding issues for the final stretch. **Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy**, v. 8, n. 2, p. 379-599, Sep. 2013.
- FERGUSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B. **The Trans-Pacific Partnership negotiations and issues for congress**. Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2014.
- ROSALES, O.; HERREROS, S. **Mega-regional trade negotiations: what is in stake for Latin American?** Jan. 2014. (Inter-American Dialogue Working Paper).
- ROSALES, O. *et al.* **Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial**. Cepal, 2013. (Serie Comercio Internacional).
- SCHOTT, J.; KOTSCHWAR, B.; MUIR, J. **Understanding the Trans-Pacific Partnership**. Peterson Institute for International Economics, 2013.
- SESHADRI, V. **The Trans-Pacific Agreement (TPP)**. [S.l.], 2013. (RIS Discussion Paper, n. 182).
- STOLER, A.; PEDERSEN, P.; HERREROS, S. **Negotiating trade agreements for the 21st century**. [S.l.], 2012. (ECLAC Serie Comercio Internacional, n. 116).
- USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Bipartisan agreement on trade policy**. Washington, May 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/wyoHD6>>.
- \_\_\_\_\_. **Trans-Pacific partners and United States launch FTA negotiations**. New York, 22 Sep. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/A8hTmP>>.
- \_\_\_\_\_. **Enhancing trade and investment, supporting jobs, economic growth and development: outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement**. Honolulu, 12 Nov. 2011. Disponível em: <<https://ustr.gov/tpp/outlines-of-TPP>>.

# CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

Liping Zhang<sup>2</sup>  
Silvana Schimanski<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo analisa as oportunidades e os desafios decorrentes das cadeias globais de valor (CGVs) para a inserção internacional de países em desenvolvimento e está dividido em três partes. Na primeira apresenta o conceito de CGVs. Na segunda parte, apresenta a participação dos países em desenvolvimento nas CGVs e, por fim, examina alguns desafios políticos que se apresentam para este grupo de países. Conclui-se que a efetiva participação das firmas nas CGVs exige um conjunto de políticas integradas e medidas que favoreçam sua atratividade. Políticas relacionadas ao desenvolvimento da capacidade produtiva e ao ambiente de negócios estão contribuindo para o aumento da participação dos países em desenvolvimento nas CGVs.

**Palavras-chave:** cadeias globais de valor; países em desenvolvimento; desafios políticos.

## GLOBAL VALUE CHAINS AND DEVELOPING COUNTRIES

### ABSTRACT

This paper analyzes the opportunities and challenges arising from the Global Value Chains (GVCs) for the international integration of developing countries and is divided into three parts. The first introduces the concept of GVCs. The second part presents the participation of developing countries in GVCs and finally examines some political challenges ahead for this group of countries. We conclude that the effective participation of the firms in GVCs requires an integrated set of policies and measures to promote their attractiveness. Policies related to the development of productive capacity and the business environment are contributing to the increased participation of developing countries in GVCs.

**Keywords:** Global Value Chains; developing countries; political challenges.

JEL: F13; F15.

---

1. Este artigo faz parte de uma pesquisa em andamento. As interpretações e opiniões nele contidas são responsabilidade exclusiva das autoras e não refletem visões institucionais.

2. Oficial de Assuntos Econômicos do setor de Negociações Comerciais e Diplomacia Comercial (*trade negotiations and commercial diplomacy branch* – TNCDB) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference for Trade and Development – UNCTAD).

3. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora visitante no Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement – IHEID).

## 1 INTRODUÇÃO

Cadeias globais de valor (CGVs) têm sido um tema recorrente na agenda da comunidade de comércio internacional. A internacionalização das atividades desenvolvidas por firmas (especialmente processos de manufatura) está disseminada por diferentes indústrias em diferentes regiões do mundo, em escala sem precedentes.

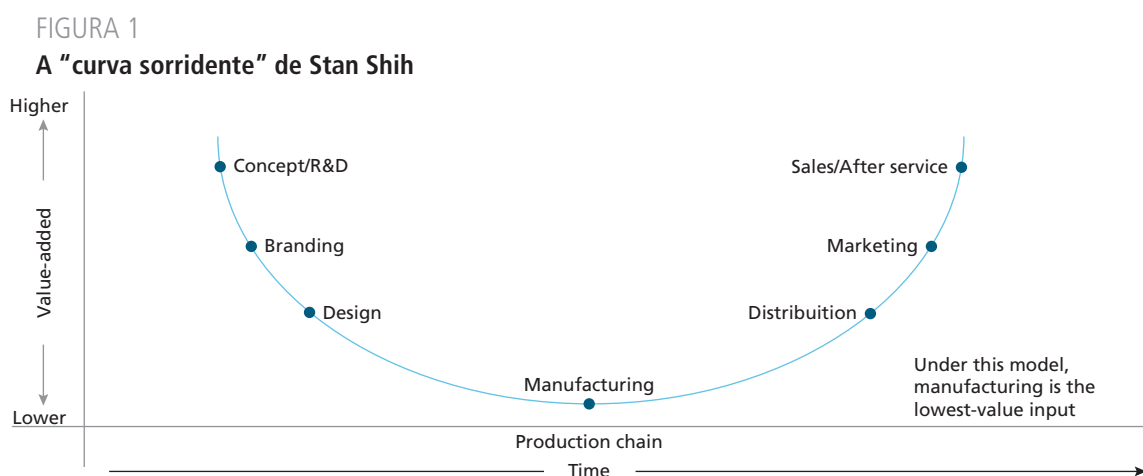
A fim de compreender esse fenômeno e identificar os desafios e oportunidades para as empresas e países, várias pesquisas e análises foram e continuam sendo realizadas. Tais estudos, de maneira geral, podem ser classificados em dois grupos. O primeiro é primordialmente direcionado às empresas, com o objetivo de identificar os melhores caminhos para inseri-las nas CGVs. O segundo grupo é principalmente direcionado às oportunidades e desafios decorrentes das CGVs, bem como de suas implicações para os formuladores de políticas em diferentes países.

Cada vez mais as CGVs têm atraído atenção de países em desenvolvimento, em seus esforços para integrar-se mais extensivamente e profundamente ao comércio mundial, como uma das formas para a promoção do seu desenvolvimento econômico. Neste contexto, este trabalho analisa uma série de relatórios existentes e itens relacionados às CGVs apresentando uma visão geral do fenômeno, com ênfase nos países em desenvolvimento.

Os aspectos aqui analisados estão relacionados a: compreensão do conceito de CGV, participação dos países em desenvolvimento nesse cenário e alguns dos principais desafios políticos para a participação desse grupo de países.

## 2 COMPREENDENDO AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

A cadeia de valor de um bem é composta por um conjunto de atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo – desde a pesquisa e desenvolvimento, *design* e fabricação, até a fase de distribuição final e outros serviços pós-vendas – que envolve a criação de valor do referido bem. A “curva sorridente” de Stan Shih (figura 1) é frequentemente utilizada para explicar que, no ciclo produtivo, as atividades relacionadas à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e serviços agregam valores mais elevados para o produto, enquanto a produção do bem em si acrescenta o menor valor.



Fonte: Adaptado de SHIH ([S.d.], p. 92).

Elaboração dos autores.



Cadeia global de valor é um termo que passou a ser utilizado por profissionais, acadêmicos e organizações internacionais diante do aumento da fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços, em diferentes países. Ou seja, a linha que vai da criação de um produto até a entrega ao consumidor é realizada por uma rede global de empresas.

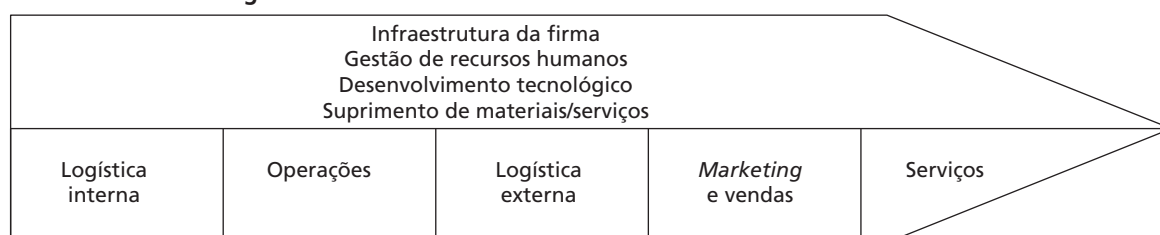
Avanços em áreas como a gestão das cadeias de suprimento, transporte, tecnologias, liberalização do comércio e dos investimentos e redução de custos de transação, impulsionaram muitas empresas a optar pela criação de cadeias produtivas internacionais, nas quais as estratégias de redução de custos resultam em bens finais produzidos com insumos de diversos países.

O conceito de cadeias globais de valor pode ser compreendido como uma evolução no contexto da gestão global da cadeia de suprimentos das empresas (*supply chain management*). Tal modelo surgiu na década de 1980 para gerenciar o fluxo total de bens entre fornecedores e os usuários finais e seu foco principal recai sobre os custos e excelência operacional do abastecimento.

Em 1985, em seu trabalho sobre a implementação da estratégia competitiva para alcançar um superior desempenho nos negócios, Michael Porter desenvolveu o conceito de cadeia de valor. O autor concebeu a cadeia de valor como uma combinação de nove atividades genéricas que operam dentro de uma empresa (figura 2) para fornecer valor aos clientes. O autor vinculou as cadeias de valor entre firmas distintas, para formar o que chamou de um sistema de valores.

Seu argumento é que a análise da cadeia de valor – em vez do valor agregado, que está vinculado ao preço de venda deduzido o custo de matérias-primas – é o meio adequado para examinar a vantagem competitiva. Recentemente, com a crescente utilização dos modelos de terceirização e colaboração, a conexão entre o valor das múltiplas firmas envolvidas nos processos (muitas delas situadas em diferentes países) tem sido denominada de cadeias globais de valor, já que o valor criado por uma empresa contribuirá para o valor de produtos ou serviços de outras, em diferentes partes do globo.

FIGURA 2

**A cadeia de valor genérica dentro de uma firma**

Fonte: Adaptado de Porter (1985, p. 37).

Elaboração dos autores.

Segundo Feller, Shunk e Callarman,<sup>4</sup> tanto a cadeia de suprimentos quanto a cadeia de valor são constituídas por empresas que interagem para fornecer bens e serviços. No entanto, os autores ressaltam que a principal diferença entre ambas é uma mudança de foco.

Enquanto as cadeias de suprimento tendem a se concentrar à montante da cadeia produtiva, integrando processos de fornecedores e produtores para melhorar a eficiência e reduzir o desperdício,

4. Feller, Shunk e Callarman (2006, p. 4). Informações gerais podem ser acessadas em: <<http://www.floridatechonline.com/online-degree-resources/supply-chain-management-vs-value-chain-management/>>.

as cadeias de valor focam à jusante, ou seja, na criação de valor aos olhos do cliente.<sup>5</sup> Os autores também mencionam que enquanto as cadeias de suprimento focam primordialmente em custos e excelência operacional, as cadeias de valor focam mais em inovação no desenvolvimento dos produtos e *marketing*.<sup>6</sup>

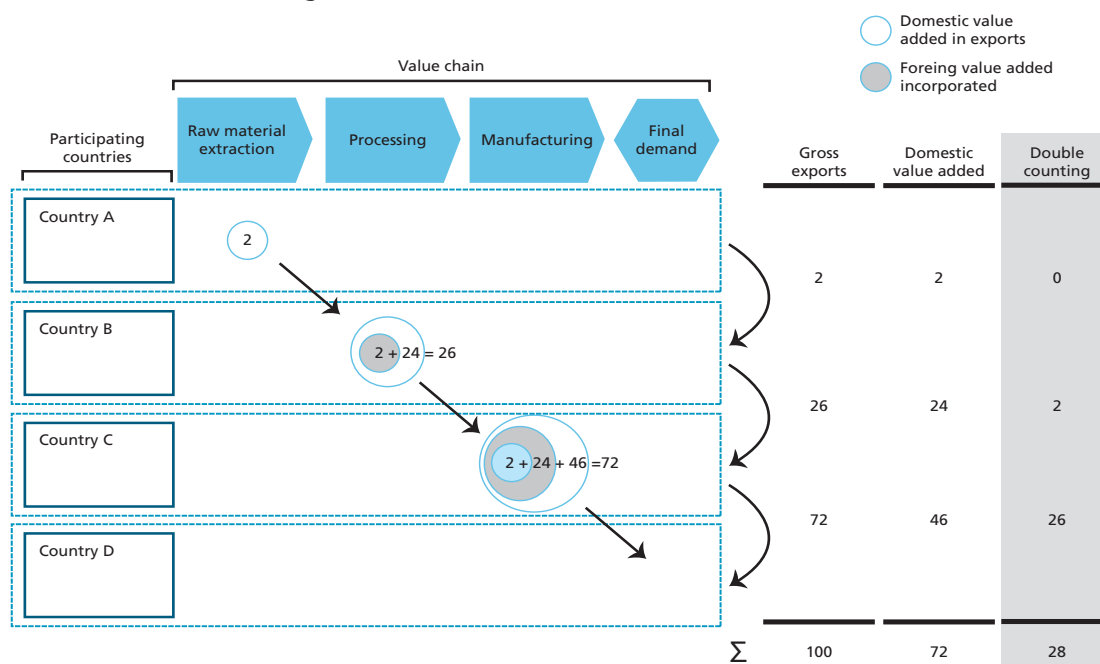
Em suma, enquanto as cadeias de suprimento enfatizam a redução de custos, as cadeias de valor realçam principalmente os aspectos que aumentam os valores do bem ou do serviço. Esta distinção muitas vezes não é feita na linguagem utilizada na literatura de negócios e nas pesquisas e os dois termos são usados como sinônimos.

Como as atividades da cadeia produtiva de determinado bem podem ser realizadas por única ou várias empresas fornecedoras de diferentes partes do mundo, entende-se que a cadeia de valor de uma empresa é parte de uma série de atividades globais e constitui um sistema de valores, o qual também integra cadeias de valor das outras empresas.

Em cadeias globais de valor, os bens são produzidos com insumos provenientes de diferentes países e, conseqüentemente, as exportações de um país dependem cada vez mais valor acrescentado pelas indústrias fornecedoras. A figura 3 exemplifica o funcionamento da cadeia global de valor para o processo de fabricação de um determinado bem. Este exemplo não cobre toda a gama de atividades mencionadas na “curva sorridente” de Stan Shih, tais como pesquisa e desenvolvimento, desenvolvimento da marca, distribuição e comercialização, as quais estão localizadas junto à montante e à jusante das cadeias.

Reconhecendo que a CGV envolve outros aspectos além da manufatura, vale mencionar que esta etapa ainda ocupa uma posição relevante nas cadeias globais de valor, devido à sua localização no meio das CGVs. Tal processo pode ser visto como uma sub-cadeia de valor dentro das CGVs.

FIGURA 3  
Funcionamento da cadeia global de valor de bens



Fonte: UNCTAD (2013b).

5. Ramsay (2005), por exemplo, considera que uma equilibrada análise da cadeia de valor deve considerar ambas as perspectivas: fornecedores e clientes.

6. Feller, Shunk e Callarman (2006, p. 4).

Recentemente, o conceito de cadeia de valor global, que já era muito popular entre as empresas, também se tornou uma importante ferramenta para analisar o grau de integração comercial internacional dos países. Devido à dispersão do processo produtivo, as exportações de um país contêm cada vez mais valor estrangeiro adicionado, que ocorre por meio de importações de insumos ou produtos intermediários, como peças e componentes.

É possível afirmar que o valor de um bem exportado pode ser composto tanto pelo valor que é adicionado domesticamente, quanto pelo valor agregado por meio de conteúdo estrangeiro (como por exemplo, insumos importados que são incorporados em bens e serviços exportados). Atualmente, tem sido cada vez mais comum que o valor exportado seja resultado de ambos.

Assim, a taxa de participação nas CGVs é resultante não somente do valor do produto estrangeiro agregado utilizado nas exportações de um país (perspectiva produtiva montante), mas também do valor que será fornecido para as exportações de outros países (perspectiva produtiva jusante). Essas duas variáveis, divididas pelo total das exportações, indicam qual é a participação das exportações de um país, integrada em múltiplos processos,<sup>7</sup> oferecendo um relevante indicador do nível de integração em redes internacionais de produção.

Embora a CGV não possa ser considerada um fenômeno inteiramente novo, a sua velocidade, sua escala e sua complexidade aprofundaram a globalização econômica geograficamente (por meio da inclusão de mais países, especialmente daqueles em desenvolvimento), setorialmente (por afetar a produção e crescentemente os serviços) e funcionalmente (incluindo não só a produção e distribuição, mas também de P&D e inovação).<sup>8</sup> Se já não é mais verdade que o valor das exportações de um país pode ser inteiramente produzido domesticamente, ainda menos realista, seria assumir que todos os rendimentos gerados por diferentes atividades produtivas são capturados por agentes domésticos.

Estatísticas tradicionais baseadas em níveis brutos de comércio e balanço de pagamentos continuam sendo ferramentas indispensáveis para medir a situação financeira de um país *vis-à-vis* o resto do mundo, que por sua vez, são um fator-chave na determinação dos seus equilíbrios macroeconômicos globais. Entretanto, são cada vez mais inadequados como indicadores da verdadeira posição de cada país na divisão internacional do trabalho e, portanto, da sua verdadeira presença e respectivas vantagens comparativas.

Importantes esforços para preencher esta lacuna no conhecimento estatístico têm sido desenvolvidos, vinculando dados estatísticos sobre entradas e saídas nacionais (*input-output* – IIO) a tabelas internacionais. São exemplos desse trabalho de cruzamento de informações, a base de dados conjunta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre comércio em valor agregado (*trade in value-added* – Tiva), bem como a base de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD): UNCTAD-Eora GVC Database.

Outro importante esforço feito pelos acadêmicos tem sido a realização de estudos de casos, a fim de estimar a distribuição geográfica do valor adicionado em determinados produtos. Os primeiros estudos foram realizados na década de 1990 e, posteriormente, proliferaram.

7. UNCTAD (2013b, p. 131).

8. Gereffi e Lee (2012).

Os produtos exportados pela China, como as bonecas Barbie e produtos eletrônicos de alta tecnologia (incluindo o *iphone* da *apple*, e computadores portáteis *hewlett packard*) também foram analisados.<sup>9</sup>

Tais estudos mostraram que, do valor total adicionado, o valor doméstico foi muito pequeno (em torno de 3,5%) e a participação do valor estrangeiro foi de mais de 95%. Além disso, a maior parte do valor doméstico agregado na China foi constituído por trabalho menos qualificado, com a utilização de bens intermediários originários de vários outros países asiáticos.

As análises levam a concluir que a principal parcela dos ganhos foi capturada pelas grandes empresas (geralmente com sede nos países desenvolvidos), que terceirizam sua manufatura e tornam-se basicamente fornecedoras de serviços nas CGVs, incluindo pesquisa e desenvolvimento (*research and development* – R&D), marca, *design*, distribuição, *marketing*, vendas e serviços pós-venda. Chamaram a atenção, portanto, para os desafios que enfrentam os países em desenvolvimento neste cenário.

### 3 PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NAS CGVS

A realidade das CGVs – na qual empresas participam tanto como usuárias de insumos estrangeiros quanto como fornecedoras de bens e serviços utilizados para exportações de outras ou mesmo, para consumo final – tem criado oportunidades para os países em desenvolvimento. Suas empresas podem penetrar em determinados mercados como fornecedores de componentes ou serviços, sem ter que construir toda a cadeia de valor.<sup>10</sup>

A integração em uma cadeia de valor existente pode fornecer um primeiro passo rumo ao desenvolvimento econômico devido às redes de contatos, o acesso aos mercados globais, de capital, conhecimento e tecnologias.<sup>11</sup> Pode ser também uma oportunidade para empresas dos países em desenvolvimento construir e melhorar sua capacidade produtiva por meio de fortes vínculos de fornecimento com empresas de países desenvolvidos, sendo beneficiadas pela transferência de conhecimento, tecnologia e investimentos.<sup>12</sup>

Embora alguns estudos demonstrem que os países em desenvolvimento têm ultrapassado os desenvolvidos em termos da sua crescente participação nas CGVs nos últimos anos,<sup>13</sup> existem ainda discrepâncias regionais com relação à participação dos países em desenvolvimento nas CGVs. Estas tanto podem estar vinculadas ao seu perfil comercial quanto ao seu perfil produtivo ou outros fatores.

Quanto ao primeiro aspecto, o crescente volume de comércio de bens intermediários<sup>14</sup> é frequentemente citado como um forte indicador da fragmentação da produção no contexto

9. Tempest (1996), Hesseldahl (2010), Linden *et al.* (2007, 2009), Ali-Yrkko *et al.* (2010).

10. OECD/WTO (2013).

11. OECD (2013).

12. UNCTAD (2013a).

13. UNCTAD (2013a; 2013b). OECD/WTO (2013).

14. "Intermediate products comprise semi-finished goods that are used in the production of other products. Consumer products are those that are intended for final consumption. Capital goods are manufacturing goods such as machinery that are intended to be used in the production of other goods" (UNCTAD, 2013c, p. 1).

das CGVs. Produtos intermediários compreendem o mais importante fluxo de comércio da atualidade: aproximadamente 40% do total comercializado (mais de US\$ 7 trilhões em 2011).<sup>15</sup> Entretanto, o estudo sobre tendências no comércio internacional<sup>16</sup> destaca que a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional é ainda pequena e em grande parte limitada às exportações de produtos primários (gráfico 1).

Os referidos estudos também destacam que a fragmentação da produção seria um fenômeno que leva à formação de cadeias de valor regionais, as quais eventualmente se tornam parte das CGVs. Revelam que tal cenário é amplamente confinado à região do Leste Asiático e como resultado, a participação dos países em desenvolvimento dessa região, nas CGVs, chegou a um nível próximo dos países desenvolvidos (tabela 1).

Em outras regiões em desenvolvimento, como Sul da Ásia e América Latina, pelo motivo de tal fragmentação ainda ser limitada – embora crescente<sup>17</sup> – cadeias regionais de valor ainda precisam ser fortalecidas e estes países apresentam menores níveis de participação nas CGVs.

Países africanos participam nas CGVs principalmente como fornecedores de matérias-primas. Tal perfil contribui para sua relativamente alta taxa de participação nas CGVs, devido à fórmula utilizada para tal cálculo. Como as regiões exportadoras de *commodities* – produtos considerados de alto valor doméstico agregado – operam principalmente no ponto inicial das cadeias produtivas, o valor de suas exportações após processado, será incorporado nas exportações de terceiros países.<sup>18</sup>

Entretanto, não possuem completamente desenvolvido o seu potencial produtivo para o processamento de matérias-primas e *commodities*, com vistas a incorporar valor estrangeiro e a aumentar o valor total de suas exportações. Assim, pode-se dizer que as cadeias de valor são fracas na África, pois a fragmentação produtiva ainda é extremamente limitada entre as empresas dos diferentes países daquela região.<sup>19</sup>

15. UNCTAD (2013c).

16. UNCTAD (2013a).

17. UNCTAD (2013c).

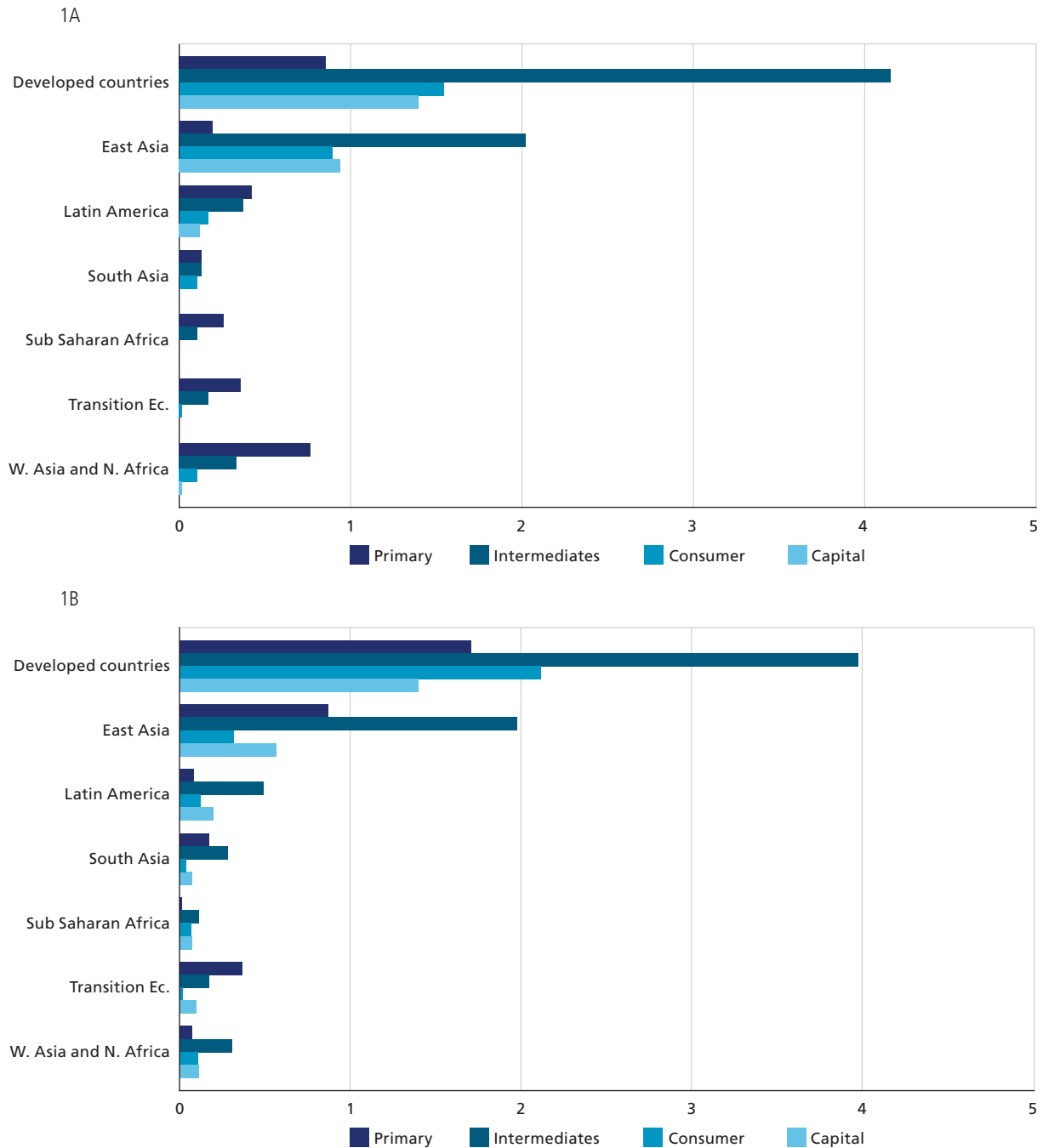
18. É ilustrativo o exemplo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) – os quais em sua maioria estão situados na África e cujas exportações são dominadas por *commodities* – os quais têm maior taxa de participação nas CGVs do que os países da América do Sul.

19. Fórum Público da Organização Mundial de Comércio, no ano de 2014 (*Why trade matters to everyone?*), teve um painel de discussões exclusivo sobre tais desafios. Informações podem ser consultadas na página do evento, no dia 3 de outubro de 2014, seção 28.

## GRÁFICO 1

**Exportações e importações por estágio de processamento**

(Em US\$ trilhões)



Fonte: UNCTAD (2013c, p.12).

O Leste e Sul da Ásia são as regiões com alta participação nas CVGs, porque além de possuírem valor estrangeiro adicionado às suas exportações, também exportam produtos intermediários que são utilizados nas exportações de outros países. São regiões vistas como operando principalmente no “meio das CGVs”.



Países que apresentam um maior grau de auto-suficiência na produção de exportações de bens finais (e, portanto, suas exportações têm menos conteúdo importado), ou países que se concentram na exportação de bens e serviços finais (tais como aqueles no Sul da Ásia), têm taxas de participação relativamente baixas.<sup>20</sup>

Também se nota que os países em desenvolvimento que enfrentam restrições geográficas ou falta de recursos naturais, as quais agem como uma barreira para a sua inserção básica nas CGVs, permanecem às margens do comércio global, fornecendo limitada gama de bens ou serviços.<sup>21</sup>

TABELA 1  
**Participação nas CGVs (2010)**  
(Em %)

Região	Taxas de participação nas CGVs
Global	57
Economias desenvolvidas	59
União Europeia	66
Estados Unidos	45
Japão	51
Economias em desenvolvimento	52
África	54
Ásia	54
Leste e Sudeste Asiático	56
Sul Asiático	37
Oeste Asiático	48
América Latina e Caribe	40
América Central	43
Caribe	45
América do Sul	38
Economias em transição	52
Países de menor desenvolvimento Relativo	45

Fonte: Adaptado da UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

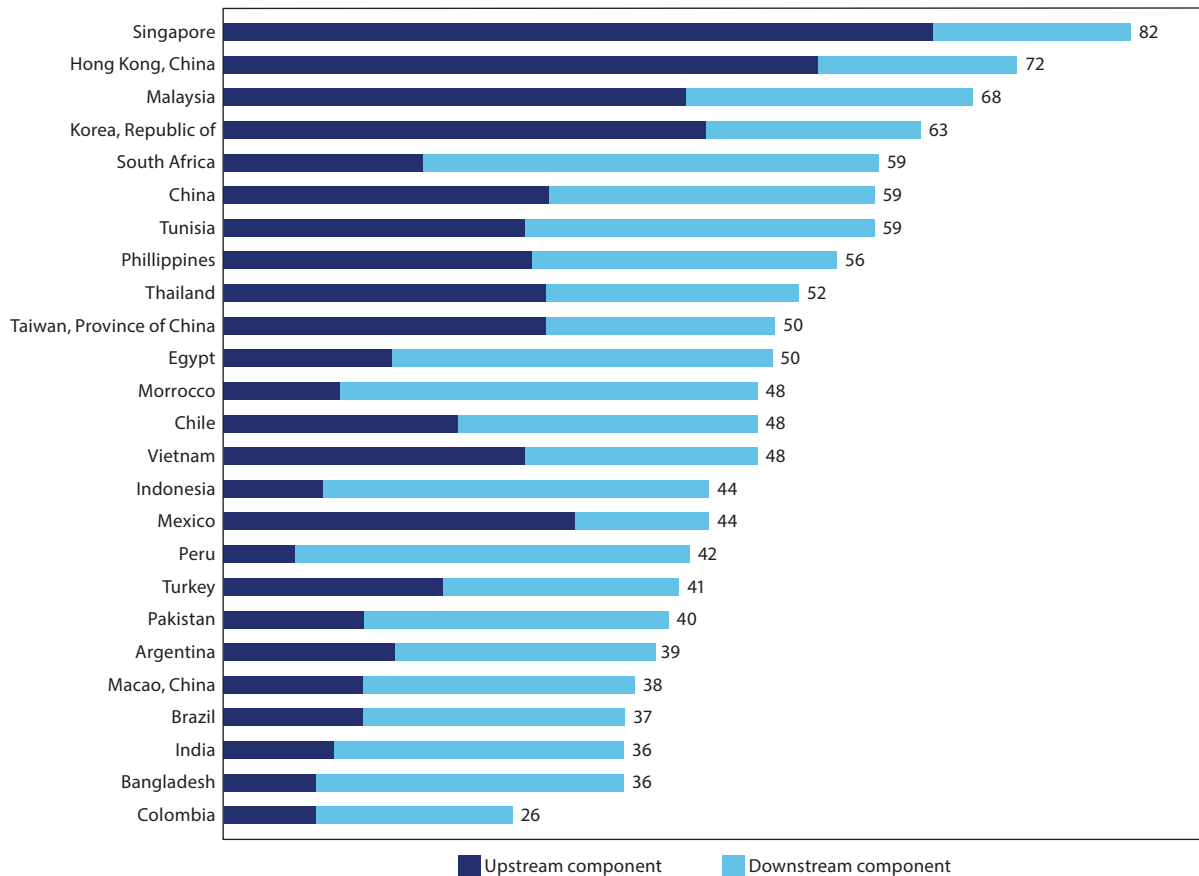
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 apresenta os principais 25 exportadores de economias em desenvolvimento e suas respectivas taxas de participação nas CGVs. Pode-se observar que as primeiras oito economias da lista são substancialmente engajadas, apresentando participação que pode ser comparada aos países desenvolvidos. A figura também mostra que economias mais ativas normalmente apresentam equilíbrio entre o valor estrangeiro e o valor doméstico adicionado nas suas exportações.

20. UNCTAD (2013b).

21. OECD/WTO (2013).

## GRÁFICO 2

**Taxa de participação em CGVs dos top 25 exportadores de países em desenvolvimento (2010)**  
(Em %)

Fonte: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

Em economias nas quais as indústrias de processamento respondem por significativas parcelas das exportações, o percentual do valor estrangeiro adicionado é maior nas economias em desenvolvimento do que em economias desenvolvidas. Este é o caso para o Leste e Sul da Ásia, onde substanciais parcelas dos processos produtivos estão ocorrendo (como parte das suas estratégias de crescimento liderado pelas exportações) e a parcela de insumos estrangeiros nessa região é maior do que nos Estados Unidos e no Japão (gráfico 3).<sup>22</sup>

O gráfico 4 mostra que o uso de insumos estrangeiros é baixo na África, na Ásia Ocidental, na América do Sul e nas economias em transição, exatamente em regiões nas quais as exportações de recursos naturais e *commodities*<sup>23</sup> desempenham um papel importante. Por esta razão, tais regiões tendem a ter parcelas mais elevadas de valor agregado doméstico.

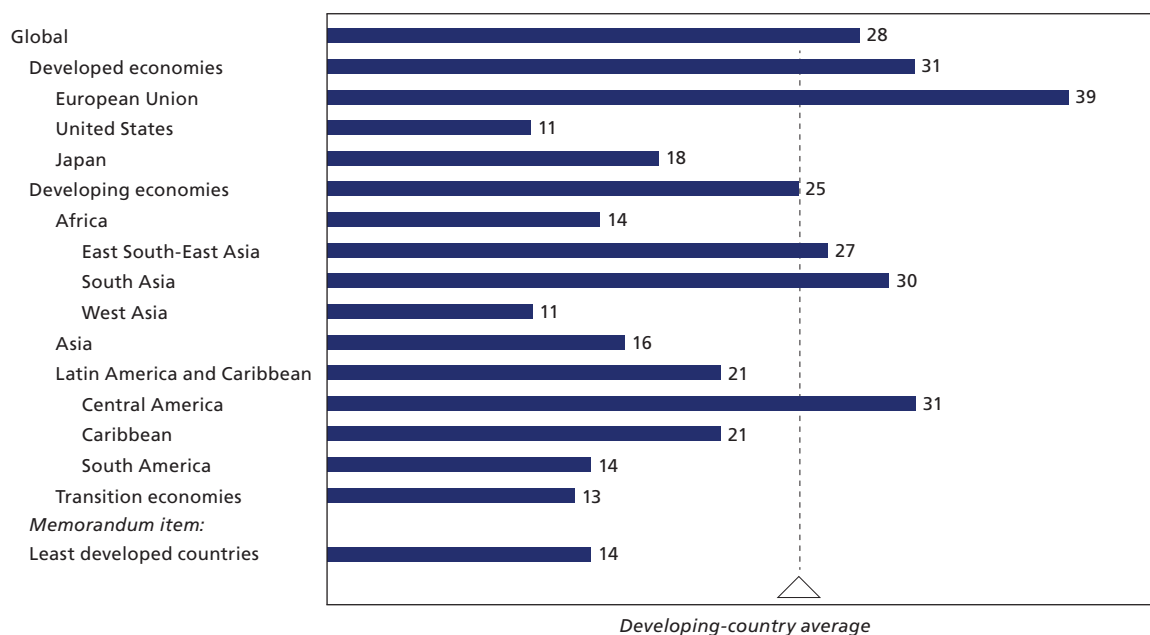
22. UNCTAD (2013b).

23. Produtos da indústria extrativista e *commodities* comercializadas (por exemplo, petróleo, produtos, plásticos, produtos químicos básicos).

## GRÁFICO 3

**Percentual do valor estrangeiro adicionado nas exportações, por região (2010)**

(Em %)

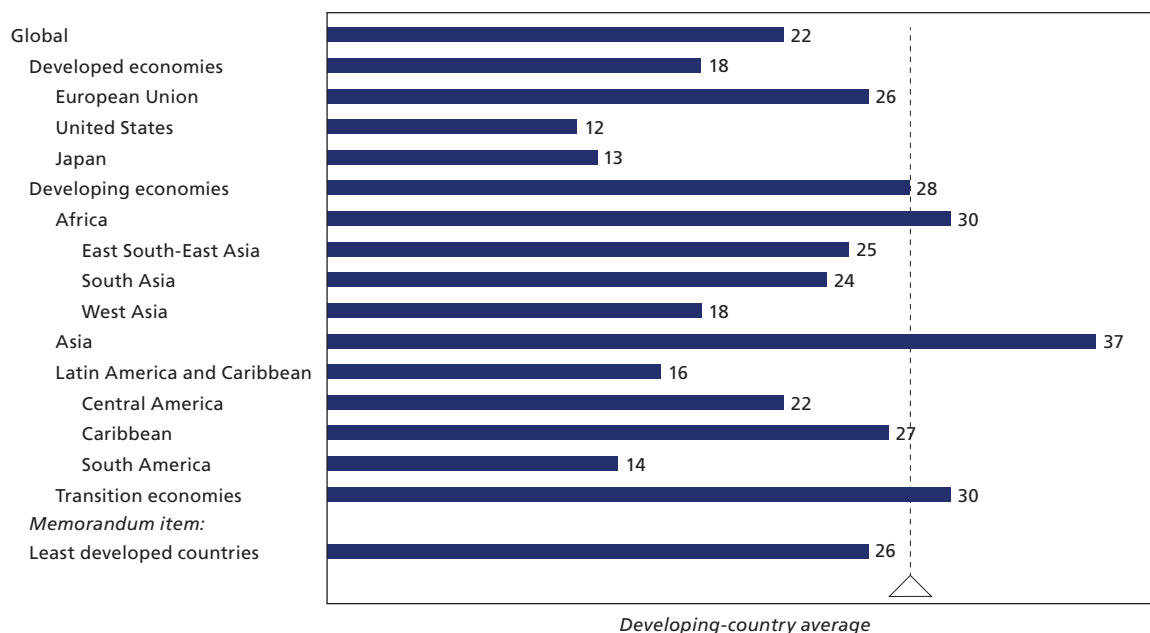


Fonte: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

## GRÁFICO 4

**Valor doméstico adicionado ao comércio, por região (2010)**

(Em %)



Fonte: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

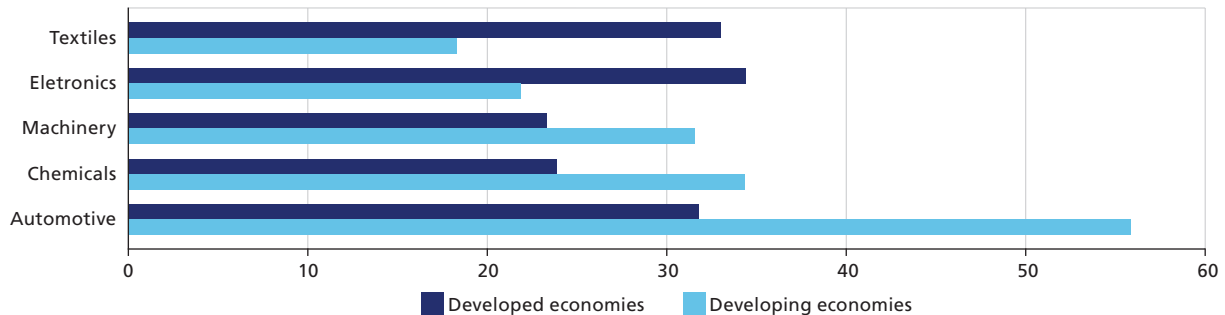
Em indústrias como têxteis e eletrônicos, países em desenvolvimento fornecem a grande parte dos insumos semi-industrializados utilizados pelos exportadores dos países desenvolvidos, tais como

fiões e tecidos. Já em setores como maquinários, produtos químicos e indústrias automotivas, países em desenvolvimento tendem a usar mais insumos estrangeiros, os quais possuem frequentemente alta tecnologia e intensidade de capital para a produção de suas exportações (gráfico 5).<sup>24</sup>

GRÁFICO 5

**Parcela do valor estrangeiro adicionado nas exportações, economias desenvolvidas e em desenvolvimento, indústrias selecionadas (2010)**

(Em %)



Source: UNCTAD, 2013b. (UNCTAD-Eora GVC Database).

Ao analisar as cadeias de valor globais de vestuário, Gereffi e Frederick<sup>25</sup> observaram que países em desenvolvimento são, principalmente, focados na realização de atividades intensivas em trabalho. Como resultado, as economias desenvolvidas dependem cada vez mais das importações de países em desenvolvimento. No entanto, os autores salientam que as atividades mais valiosas dessa cadeia são encontradas no *design*, no desenvolvimento da marca e *marketing* dos produtos. Tais atividades são realizadas por empresas – normalmente grandes varejistas e proprietários de marcas de países desenvolvidos, os quais na maioria dos casos, terceiriza o processo de fabricação em uma rede global de fornecedores.

Altos índices de participação nas CGVs não correspondem a ganhos automáticos para a economia doméstica, principalmente se não permitirem o largo sorriso da “curva sorridente”. O tipo de atividade desenvolvido na cadeia de valor é relevante, pois os ganhos podem ser limitados se o país captura uma parcela muito pequena do valor adicionado ao longo de toda a cadeia.

Nesse sentido, a indústria da aviação brasileira é um interessante exemplo de engajamento de um país em desenvolvimento em todas as etapas da cadeia de valor de um setor. Enquanto a participação do país nas CGVs parece estar concentrada à montante do processo de manufatura, com cerca de 60% das exportações sendo *commodities* e produtos primários,<sup>26</sup> a indústria da aviação – setor de alta intensidade tecnológica – é um ilustrativo caso no qual as firmas brasileiras estão engajadas em todo o ciclo produtivo, desde o projeto até vendas e serviços pós-venda.

Os fabricantes de todos os produtos dessa indústria recebem insumos de diferentes partes do mundo e exportam produtos intermediários e serviços a empresas estrangeiras.<sup>27</sup> Relevante trabalho

24. UNCTAD (2013b).

25. Gereffi e Frederick (2010, p. 172-173).

26. UNCTAD (2013b).

27. A indústria da aviação cobre a manufatura de aeronaves, helicópteros, peças de montagem e estruturais, motores, partes e componentes, equipamentos de radiocomunicação e sistemas de navegação, equipamentos de bordo e equipamentos para o controle do tráfego aéreo (AIAB, 2013).

de pesquisa e desenvolvimento é realizado por institutos nacionais, como o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) ou em parceria com empresas estrangeiras. Estes institutos também são responsáveis pela capacitação em serviços relacionados com a manutenção, o reparo e a revisão geral de aeronaves de todos os tamanhos, motores, componentes e sistemas de equipamentos de bordo, bem como serviços de *design* e de engenharia e serviços industriais relacionados.

#### 4 DESAFIOS POLÍTICOS PARA A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NAS CGVs

Recente relatório conjunto da OCDE/OMC<sup>28</sup> assinala que apesar das presentes vantagens oferecidas pelos países em desenvolvimento (como por exemplo, custos da mão de obra, regulação mais flexível etc.), estes ainda enfrentam uma série de desafios em outros aspectos, particularmente em relação às políticas adotadas, uma vez que as políticas mal coordenadas podem representar barreiras à participação de um país nas CGVs.

Para habilitar as empresas de países em desenvolvimento e as tornarem mais integradas às cadeias produtivas internacionais, os decisores políticos devem estar atentos ao ambiente de negócios em geral. Tal variável pode encorajar ou desencorajar a integração das empresas nas CGVs já que, em última análise, a motivação para expandir ou internacionalizar processos de produção tem a sua origem em empresas. É necessário, portanto, criar um ambiente favorável ao abordar questões como infraestrutura, qualidade de serviços, regulação etc. de forma holística e integrada.

Além disso, cita-se novamente o exemplo da indústria da aviação brasileira, a qual demonstra que as políticas industriais implementadas pelos governos – como os incentivos fiscais para investimentos, incentivos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), créditos subsidiados, as parcerias público-privadas; mecanismos de facilitação de comércio – também são relevantes ferramentas que podem impulsionar o desenvolvimento industrial e promover a participação dos países nas CGVs.<sup>29</sup>

Utilizando dados disponíveis, buscou-se identificar se volumes de comércio, tarifas aplicadas, facilidade para realizar negócios e infraestrutura logística sugerem algum tipo de relação direta com as taxas de participação nas CGVs. Obviamente não cobrem todo o escopo dos desafios políticos, mas são ilustrativos.

Como pode ser observado na tabela 2, as economias em desenvolvimento mais ativas nas CGVs comercializam os maiores valores de importações e exportações de bens. Porém, altos valores comercializados também são observados em países que não estão entre os melhores classificados em termos de participação nas CGVs, o que sugere que o bem importado e exportado é mais relevante para a participação de um país nas CGVs.

28. Este estudo apresenta uma análise das cadeias de valor para os setores agroalimentar, ICT, têxteis e vestuário, turismo, e transportes e logística. Foi observado que países em desenvolvimento são parte integral dessas cadeias. O relatório não menciona qual a maior parcela: se à montante ou à jusante da cadeia (OECD/WTO, 2013).

29. O Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cuja informação está disponível em: <[www.pdp.gov.br](http://www.pdp.gov.br)>. (Brasil, 2010). A recente política de desenvolvimento produtivo adotada pelo Brasil contém um programa específico para a Indústria Aeroespacial, que prevê: financiamento para as indústrias da cadeia produtiva aeroespacial; financiando para a comercialização de aviões; incentivos para atração de fornecedores de matéria-prima; programa para atração de investimentos estrangeiros; e melhoria sobre os procedimentos aduaneiros. Trata-se de um programa que incentiva a inserção das indústrias às cadeias globais, incentivando áreas estratégicas como pesquisa e desenvolvimento (P&D), incluindo a indústria em acordos internacionais bilaterais e multilaterais e incentivando pequenas e médias empresas na cadeia.

TABELA 2

**Valores de mercadorias importadas e exportadas (2012)**

(Em US\$ milhões)

Economia em desenvolvimento	Valores das importações de bens	Valores das exportações de bens
Cingapura	379.723	408.393
Hong Kong, China	553.486	492.907
Malásia	196.615	227.388
República da Coreia	519.584	547.770
África do Sul	124.245	87.256
China	1.818.405	2.048.714
Tunísia	24.447	17.008
Filipinas	65.350	51.995
Tailândia	247.590	229.519
Taiwan, Província da China	270.473	301.181
Egito	69.254	29.385
Marrocos	44.776	21.417
Chile	79.468	78.227
Vietnã	113.780	114.529
Indonésia	190.383	188.486
México	380.477	370.827
Peru	42.545	45.639
Turquia	236.545	152.469
Paquistão	44.157	24.567
Argentina	68.508	80.927
Macau, China	8.982	1.021
Brasil	233.372	242.580
Índia	489.668	294.158
Bangladesh	34.131	25.113
Colômbia	59.111	60.274

Fonte: UNCTADstat (2013c).

Elaboração dos autores.

No contexto comercial das CGVs, as tarifas são particularmente importantes. Considerando que os insumos cruzam as fronteiras várias vezes antes de chegarem ao consumidor final, empresas a jusante das cadeias produtivas pagam tarifas sobre seus insumos importados (salvo em caso de regimes especiais, como *drawback*) e enfrentam tarifas que incidirão sobre o valor total de suas exportações, no país que as importa.<sup>30</sup>

As seis economias melhor classificadas em termos de participação nas CGVs têm em comum tarifas de importação inferiores às dos últimos cinco mencionados no *ranking* (tabela 3). Algumas economias em uma posição mais baixa na participação CGVs também têm tarifas relativamente baixas (por exemplo, México, Peru e Turquia), o que sugere que as tarifas poderiam ser um componente importante. Entretanto, as tarifas por si só não são o único fator determinante para o envolvimento das economias nas CGVs.

Comparando com os produtos agrícolas, tarifas aplicadas sobre produtos não-agrícolas são muito mais baixas. Interessante notar que a produção agrícola envolve menos etapas em seus

30. OECD, WTO, UNCTAD (2013).



processos produtivos, que resultam em cadeias de valor mais curtas do que em setores não-agrícolas. Além disso, tarifas muito mais altas podem ser outra razão pela qual CGV na agricultura é menos extensa e sofisticada do que nos bens industriais.

TABELA 3

**Tarifas aplicadas às importações nos top 25 exportadores das economias em desenvolvimento nas CGVs**  
(Em %)

Economia em desenvolvimento	Produtos agrícolas	Produtos não agrícolas
Cingapura	1,4	0,0
Hong Kong, China	0,0	0,0
Malásia	11,2	5,8
República da Coreia	52,7	6,8
África do Sul	8,4	7,4
China	15,6	8,7
Tunísia	33,0	12,6
Filipinas	9,8	5,7
Tailândia	21,8	8,0
Taiwan, Província da China	16,4	4,5
Egito	66,7	9,3
Marrocos	40,7	8,7
Chile	6,0	6,0
Vietnã	16,1	8,4
Indonésia	7,9	6,9
México	21,2	5,8
Peru	4,1	3,6
Turquia	41,2	4,8
Paquistão	15,5	13,2
Argentina	10,5	12,8
Macau, China	0,0	0,0
Brasil	10,1	14,1
Índia	33,5	10,4
Bangladesh	17,2	14,0
Colômbia	14,9	7,8

Fonte: WTOStat (2013).

Elaboração dos autores.

Um ambiente regulatório eficaz e transparente pode melhorar o desempenho do comércio, já que boa regulação favorece o setor privado para expandir a sua rede de operações. Um relatório do Banco Mundial analisa a facilidade de se fazer negócios em países de acordo com um conjunto de indicadores. Tais indicadores compreendem a abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção de investidores, pagamento de impostos, comércio entre fronteiras, cumprimento de contratos e resolução de insolvência.<sup>31</sup>

Entre o grupo de economias em desenvolvimento, o *ranking* geral do Banco Mundial sobre a facilidade de realizar negócios demonstra que as economias Leste Asiático são a segunda região

31. World Bank (2013).

mais favorável para a realização de negócios, no mundo.<sup>32</sup> Muitos países em desenvolvimento estão promovendo reformas domésticas com vistas a reduzir a complexidade e os custos dos processos regulatórios (como, por exemplo, as medidas relacionadas a facilitação de comércio, também chamadas de infraestrutura *soft*), uma vez que ajudam a melhorar a previsibilidade e transparência das operações, variáveis atraentes no contexto das atividades CGVs.

Embora muitas das economias em desenvolvimento mais bem classificadas em termos de participação nas CGVs também são classificadas entre as vinte primeiras no que diz respeito à facilidade de fazer negócios, Chile, México e Peru são melhores na referida classificação do que alguns dos países que têm maior taxa de participação CGVs (tabela 4). Isto sugere que a facilidade de se fazer negócios em um país poderia contribuir, mas não é o único determinante para a participação do país nas CGVs.

TABELA 4

**Facilidade em realizar negócios nos top 25 exportadores das economias em desenvolvimento (2013)**

Economia em desenvolvimento	Ranking na facilidade em realizar negócios	Ranking nos procedimentos aplicáveis ao comércio exterior
Cingapura	1	1
Hong Kong, China	2	2
Malásia	12	11
República da Coreia	8	3
África do Sul	39	115
China	91	68
Tunísia	50	30
Filipinas	138	53
Tailândia	18	20
Taiwan, Província da China	16	23
Egito	109	70
Marrocos	97	47
Chile	37	48
Vietnã	99	74
Indonésia	128	37
México	48	61
Peru	43	60
Turquia	71	78
Paquistão	107	85
Argentina	124	139
Macau, China	n/a	n/a
Brasil	130	123
Índia	132	127
Bangladesh	129	119
Colômbia	45	91

Fonte: World Bank (2013).

Elaboração dos autores.

Os serviços logísticos (por exemplo, serviços de armazenagem e processos para o transporte de mercadorias de um país para outro) são reconhecidamente variáveis que favorecem o aumento

32. World Bank (2013).

das trocas comerciais. A logística é considerada vital para o comércio internacional, devido à sua estreita relação com o tempo e com os custos, amplia as possibilidades de fornecimento e vendas das empresas. Os resultados recentes da OCDE indicam que, para mercadorias prontas para exportação e importação, cada dia extra de atraso reduz o comércio em aproximadamente 4%.<sup>33</sup>

O relatório do Banco Mundial *Connecting to compete: trade logistics in the global economy reports on the logistics performance index (LPI)* relaciona seis relevantes indicadores<sup>34</sup> e mede a eficiência logística. Os dados demonstram que, exceto a Turquia, as seis economias em desenvolvimento mais ativas em termos de participação nas CGVs estão mais bem classificadas do que as demais economias em desenvolvimento mencionadas no relatório. De tal informação, é possível inferir que logística de alta qualidade incentiva empresas a buscarem sua inclusão nas CGVs.

TABELA 5

**Classificação no LPI dos 25 principais exportadores das economias em desenvolvimento nas CGVs**

Economia em desenvolvimento	LPI ranking
Cingapura	1
Hong Kong, China	2
Malásia	29
República da Coreia	21
África do Sul	23
China	26
Tunísia	41
Filipinas	52
Tailândia	38
Taiwan, Província da China	n/a
Egito	57
Morocos	50
Chile	38
Vietnã	53
Indonésia	59
México	47
Peru	60
Turquia	27
Paquistão	71
Argentina	49
Macau, China	n/a
Brasil	45
Índia	46
Bangladesh	n/a
Colômbia	64

Fonte: World Bank (2012).

Elaboração dos autores.

33. OECD (2010).

34. Eficiência do processo de liberação por agências de controle de fronteiras (incluindo alfandegas); qualidade da infraestrutura relacionada ao transporte (portos, ferrovias, estradas, tecnologia da informação); facilidade de arranjar embarques a preços competitivos; concorrência e qualidade de serviços de logística (operadores de transporte, despachantes aduaneiros); habilidade para controlar e rastrear as remessas; frequência na qual os embarques chegam ao destinatário dentro do prazo de entrega programada ou; ou tempo de entrega estimado.

A partir da análise dos dados acima, é possível concluir que nenhum fator isolado desempenha um papel determinante na promoção da participação das empresas de um país nas CGVs. Ao invés disso, a participação efetiva nesse contexto requer um conjunto de políticas e medidas integradas as quais criem um efeito sinérgico a fim de que um país se torne atraente para as atividades globais.

Os países em desenvolvimento lutam para não ficarem bloqueados em atividades de baixo valor agregado. Movimentar-se ao longo da cadeia de valor – ou seja, ampliar o foco para além das atividades de baixo valor, para incluir também aquelas de maior valor – exige políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações.<sup>35</sup>

Para apoiar tais processos, políticas relacionadas com a inovação, investimento em recursos humanos e capacitação, empreendedorismo, novas áreas de atividades econômicas, políticas de *clusters* (integração local e regional) e direitos de propriedade intelectual devem ser consideradas.<sup>36</sup> Tal movimento é observado na maioria das regiões do mundo, embora o maior incremento venha sendo observado no Leste e Sudeste Asiático. Alguns destes países foram capazes de aumentar a sofisticação das suas exportações, transformando as indústrias daquelas baseadas em matérias-primas e de baixa tecnologia de fabricação para mais intensivos em tecnologia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão das CGVs está reformulando a estrutura dos fluxos comerciais em todo o mundo. Neste contexto, os bens são produzidos com insumos provenientes de diferentes países e, conseqüentemente, as exportações de um país dependem cada vez mais valor acrescentado por diferentes fornecedores.

O nível de participação nas CGVs entre países em desenvolvimento não é o mesmo. O Leste e o Sudeste asiático são as regiões com elevada participação, pois tanto possuem valor estrangeiro adicionado às suas exportações, quanto exportam produtos intermediários que são incorporados às exportações de outros países. Alguns países em desenvolvimento ainda enfrentam dificuldades para a sua inclusão básica, devido à sua condição geográfica ou a falta de recursos naturais. Outros, apesar de inseridos nas CGVs, ainda enfrentam os desafios relacionados ao seu desenvolvimento industrial e às suas dificuldades domésticas.

Cadeias de valor regionais desempenham um papel importante nas CGVs. Cadeias de valor regionais ativas tem se formado no Leste da Ásia, as quais permitiram a participação das economias em desenvolvimento da região nas CGVs, atingindo nível próximo ao de economias desenvolvidas.

Participação efetiva nas CGVs requer um conjunto de políticas e medidas integradas favoráveis para aumentar a atratividade dos países para atividades nesse cenário. As políticas relativas ao desenvolvimento da capacidade produtiva e do ambiente de negócios contribuem para aumentar a participação dos países em desenvolvimento nas CGVs.

Embora a integração em uma cadeia de valor existente, mesmo engajando-se em atividades de baixo valor agregado, possa fornecer um primeiro passo para o desenvolvimento econômico, os países devem buscar a avançar nas atividades ao longo das cadeias, para não ficarem presos às atividades de baixo valor. Porém esse processo requer políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações, por meio de mudanças contínuas, inovação e incremento da produtividade.

35. UNCTAD (2013a).

36. OECD (2007).

## REFERÊNCIAS

- AIAB – ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS AEROESPACIAIS DO BRASIL. 2013. Disponível em: <<http://www.aiab.org.br>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**. Brasília: MDIC, 2010. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br>>.
- COOPER, M.; LAMBERT, D.; PAGH, J. Supply chain management: more than a new name for logistics. **The International Journal of Logistics Management**, v. 8, n. 1, p. 14, 1997.
- FELLER, A.; SHUNK, D.; CALLARMAN, T. **Value chains versus supply chains**. Business Process Trends, 2006. p. 1-8.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, p.78-104, 2005.
- GEREFFI, G.; LEE, J. Why the world suddenly cares about global supply chains? **Journal of Supply Chain Management**, v. 48, n. 3. p. 24-32, 2012.
- HESSELD AHL, A. The iPad: more than the sum of its parts. US\$270 More, Actually. **Bloomberg Business Week**, n. 24, 2010.
- LINDEN, G.; KRAEMER, K.; DEDRICK, J. **Who captures value in a global innovation system?** The case of Apple's iPod. Irvine-California: University of California, 2007. (Personal Computing Industry Center – PCIC Working Paper).
- \_\_\_\_\_. Who captures value in a global innovation system? The case of Apple's iPod. **Communications of the ACM**, v. 52, n. 3, p. 140-144, 2009.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Moving up the value chain: staying competitive in the global economy**, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Measuring globalisation: OECD economic globalization indicators**, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Developments on measuring trade in value-added (and employment)**. Statistics Directorate, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Interconnected economies: benefiting from global value chains**. OECD Publishing, 2013.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Aid for trade at a glance: connecting to value chains**, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/aft/aidfortradeataglanceconnectingtovaluechains.htm>>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs**. Prepared for the G-20 Leaders Summit. Saint Petersburg: Russian Federation, 2013.
- PORTER, M. E. **Competitive advantage: creating and sustaining superior performance**. New York and London: The Free Press, 1985.
- RAMSAY, J. The real meaning of value in trading relationships. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 25, n. 5-6, p. 549-565, 2005.
- SHIH, S. **Millenium transformation: change management for new Acer**. Aspire Academy Series, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tbBook/1\\_20100817144639.pdf](http://www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tbBook/1_20100817144639.pdf)>.
- TEMPEST, R. **Barbie and the world economy**. Los Angeles Times, 1996.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Global supply chains: trade and economic policies for developing countries**. Policy issues in international trade and commodities. UNCTAD/ITCD/TAB/56, 2013a. (Study Series, n. 55).

WORLD BANK. **Doing business 2013**: smarter regulations for small and medium-size enterprises, 2013.  
\_\_\_\_\_. **World investment report 2013**: global value chains: investment and trade for development, 2013b.  
\_\_\_\_\_. **Key trends in international merchandise trade**, 2013c.  
WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; ITC – THE INTERNATIONAL TRADE CENTRE;  
UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World tariff profiles**, 2013.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALI-YRKKÖ, J.; ROUVINEN, P.; SEPPÄLÄ, T.; YLÄ-ANTTILA, P. **Who captures value in global supply chains?** Case Nokia N95 Smart Phone. [S.l.], 2010. (ETLA Discussion Paper, n. 1240).  
ARVIS, J. F. *et al.* **Connecting to compete**: trade logistics in the global economy, 2012.  
BALDWIN, R. **Global supply chains**: why they emerged, why they matter, and where they are going. Geneva: Centre for Trade and Economic Integration (CTEI), 2013. (Working Papers CTEI-2012-13).  
BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALES, J. **Supply-chain trade**: a portrait of global patterns and several testable hypotheses. National Bureau of Economic Research (NBER), 2013. (Working Paper, n. 18957).  
DORNIER, P.; ERNST, R.; FENDER, M.; KOUVELIS, P. **Global operations and logistics**. Text and Cases. Chichester and New York: Wiley, 1998.  
ELMS, D. K.; LOW, P. **Global value chains in a changing world**. Fung Global Institute, Nanyang Technological University and World Trade Organization, 2013.  
MUDAMBI, R. Location, control and innovation in knowledge-intensive industries. **Journal of Economic Geography**, v. 8, n. 5, p. 699-725, 2008.



# O IMPACTO DA RECONFIGURAÇÃO INTERNACIONAL DO MERCADO CALÇADISTA SOBRE O SEGMENTO BRASILEIRO DE COURO E CALÇADOS

Synthia Kariny Silva de Santana<sup>1</sup>

## RESUMO

A ascensão de cadeias globais de valor (CGVs) nos diversos setores levanta novos desafios à análise de competitividade dos países e de suas indústrias. Este artigo busca analisar como o complexo coureiro-calçadista se posiciona no mercado global após a reconfiguração internacional do mercado ocorrida ao longo da década de 1990 e concede atenção especial aos nichos de mercado no qual o Brasil e seus principais competidores se inserem.

**Palavras-chave:** cadeias globais de valor; *cluster*; calçados; couro e calçados; países asiáticos.

## THE IMPACT OF INTERNATIONAL MARKET RECONFIGURATION ON BRAZILIAN FOOTWEAR INDUSTRY

### ABSTRACT

The rise of global value chains (GVC) across sectors raises new challenges to the analysis of countries' competitiveness and their industries. This paper analyzes how the leather-footwear complex is positioned in the global market after the reconfiguration of the international market occurred over 90s and pay particular attention to the network where Brazil and its main competitors fits.

**Keywords:** global value chain; clustering; footwear; leather and footwear; Asian countries.

JEL: F14; L67; O57.

---

1. Doutoranda em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

A ascensão de cadeias globais de valor (CGVs) nos diversos setores levanta novos desafios à análise de competitividade dos países e de suas indústrias. Feenstra (1998) discute que a integração dos mercados globais trouxe consigo uma desintegração do processo de produção, de forma que algumas atividades de produção ou serviços realizados no exterior são combinadas com aquelas realizadas domesticamente.

Baldwin e Venable (2013) descrevem tais processos de fragmentação da produção como tipo *snakes* e *spiders*. No primeiro caso, há uma sequência em que o bem intermediário é enviado do país A para o país B e é incorporado como bem intermediário enviado de B para C, e assim sucessivamente, até que chegue ao seu consumidor final. Na denominação *spider*, por sua vez, bens intermediários são provenientes de diversas partes do mundo para um único destino, no qual são montados e transformados em bem final. Todavia, a maior parte dos processos produtivos é uma combinação convexa destes dois tipos.

Nesse sentido, cabe investigar o tipo de integração nas cadeias globais de valor verificada na indústria coureiro-calçadista brasileira, especialmente na identificação das políticas comerciais que podem contribuir para sua estrutura de inserção, e mesmo *upgrading* dentro da mesma.

No Brasil o complexo coureiro-calçadista começou a se desenvolver ao longo do século XIX ainda de forma artesanal, valendo-se das externalidades positivas de produção de regiões com tradições pecuaristas, a exemplo do Vale do Sinos, no Rio Grande do Sul, e de Franca, em São Paulo. A partir disso, as empresas começaram a se organizar em aglomerados produtivos compostos por pequenas e médias empresas com gestão familiar dos negócios. Noronha e Turchi (2002) enfatiza que a origem teuto-brasileira dos estabelecimentos no Rio Grande do Sul imprimiu uma dinâmica diferenciada em seu desenvolvimento, gerando identidade e formas de cooperação entre os empresários do setor. Bazan (2000) já havia discutido esta questão, confirmando que esta identidade cultural teria contribuído para mediar as relações de trabalho e minimizar os conflitos durante a primeira fase de formação do *cluster*. Entretanto, a partir dos anos 1970-1980, com a dinamização e a mecanização da produção, esta percepção de identidade e origem se esgota, na medida em que novos atores vão se inserindo no *cluster*, especialmente dando origem a conflitos importantes na transição da produção artesanal para um processo de produção em série de base taylorista. Este novo componente de competitividade deu origem a um complexo produtivo auxiliar dentro dos principais *clusters* produtivos, notadamente Franca e Vale do Sinos, com o desenvolvimento local de máquinas, equipamentos, artefatos e componentes para a indústria de calçados.

Na década de 1990, portanto, o Brasil já contava com uma indústria sólida e integrada ao mercado internacional. Entretanto, segundo Bazan (2000), apesar da crescente expansão da indústria calçadista, os trabalhadores do setor (inclusive os formais) tinham salários médios abaixo dos outros trabalhadores em setores também tradicionais, como vestuário e alimentos/bebidas. Em face das pressões de sindicatos e em busca de maior competitividade, os produtores subcontratavam etapas produtivas para os ateliês ou as bancas, caracterizados por um trabalho domiciliar que incluía, muitas vezes, a atuação de mulheres, crianças e idosos em condições degradantes de trabalho e sem nenhum compromisso com os encargos trabalhistas. Os conflitos nas relações trabalhistas se intensificaram entre 1970-1980, motivando o deslocamento da produção para o interior e/ou regiões de mão de obra abundante e barata, sem apelo reivindicativo dos sindicatos no Nordeste do Brasil.

Essa dinâmica de reposicionamento imprimiu mudanças significativas no tipo de calçado produzido no Brasil, bem como na sua integração aos mercados internacionais, sendo crucial para o direcionamento de tipos específicos de calçado, exclusivamente para o mercado interno.

A fim de explorar melhor essa questão, bem como a temática de inserção nas cadeias globais de valor e as evidências de fragmentação internacional da produção, este artigo se organiza da seguinte forma: a seção 2 esclarece a questão do posicionamento brasileiro no mercado global de calçados; a seção 3 discute a segmentação do mercado nacional de calçados e os desafios de competitividade; a seção 4 faz uma explanação a respeito da concorrência com os produtos asiáticos e os desafios impostos por esta pressão competitiva ao longo dos últimos anos; a seção 5 apresenta os dados do *world input-output database* (WIOD) e as evidências de fragmentação internacional da produção calçadista para o Brasil e os principais competidores. Finalmente, a seção 6 conclui a exposição e ensaia reflexões orientadas para políticas públicas.

## 2 REPOSICIONAMENTO BRASILEIRO NO COMPLEXO COUREIRO-CALÇADISTA

Nas últimas cinco décadas o Brasil tem reforçado seu papel de destaque no mercado calçadista mundial. Com um mercado interno expressivo, 85% da produção total é vendida no próprio país. Dos 15% que são exportados, o principal mercado de destino são os Estados Unidos.

Para Porter (1993), a vantagem competitiva de uma empresa está diretamente associada a sua habilidade em influenciar um dos fatores determinantes da competitividade: *i)* as estratégias, a estrutura e as rivalidades das empresas; *ii)* as condições dos fatores; *iii)* as condições de demanda; e *iv)* as indústrias correlatas e de apoio. A manipulação dos atributos associados irão determinar o posicionamento da empresa no mercado.

No caso da indústria calçadista, o realinhamento estratégico teve por base sua influência nas indústrias correlatas e de apoio, bem como nas condições dos fatores de produção. No primeiro caso, a indústria da moda tem grande influência na competitividade dos produtos calçadistas. No segundo caso, por sua vez, o fato do Brasil ser um grande *player* no mercado de couro contribuiu significativamente para a sua adaptação sob as novas condições de mercado. Além disso, a indústria nacional sofreu um deslocamento ao longo da década de 1990 e o início dos anos 2000 em direção aos estados do Nordeste, nos quais a mão de obra era abundante e barata.

Entre os principais fabricantes mundiais de calçados, uma nova configuração produtiva também foi inaugurada. A divisão internacional do mercado provocou a especialização de calçados de baixo valor agregado nos países asiáticos, notadamente China, Índia e Indonésia, que são os maiores produtores mundiais do segmento. Por outro lado, França e Itália ocuparam os nichos mais tradicionais e de maior valor no mercado, favorecendo-se do uso de marca própria e *design* de seus produtos. Entre 2008 e 2013, por exemplo, o preço médio<sup>2</sup> para exportação dos calçados, em geral originários da União Europeia e importados pelo Brasil, era de US\$ 66,25, enquanto o produto de países em desenvolvimento custava, em média, US\$ 17,27 no período destacado. Dentro do segmento dos calçados de couro (total ou parcialmente), por sua vez, o produto originário da Europa tinha preço médio de US\$ 91,05, enquanto o produto proveniente dos países em desenvolvimento tinha média de

2. Dados do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Web (AliceWeb).

US\$ 11,24. Conforme já discutido, o produto europeu é mais caro porque incorpora elementos de marca própria e *design*, em detrimento dos produtos com origem nos países menos desenvolvidos.

De forma geral, calçadistas, curtumes e fabricantes de componentes da indústria calçadista devem buscar maior cooperação e parcerias no desenvolvimento de produtos que aumentem a competitividade da cadeia. Cumpra-se destaque a formação de consórcios de empresas, possibilitando, por exemplo, a expansão nos mercados de atuação.

Nesse sentido destaca-se a formação de importantes *clusters* produtivos no Brasil e em diversas regiões no mundo. O Vale do Sinos constitui-se um caso importante na investigação da inserção brasileira nas CGVs, especialmente porque são os principais fornecedores de calçados para Estados Unidos e Europa, com uma indústria tradicional que produz desde calçados de baixo custo até aqueles que incorporam marca, *design* e valor agregado ao produto final. Além disso, ao longo da década de 1990, em face da abertura comercial implementada no país, a estratégia utilizada foi justamente apoderar-se dos retornos crescentes, a partir do agrupamento de produtores e fornecedores altamente especializados. Como resultado, a indústria local passou a operar mediante forte cooperação vertical entre produtores e fornecedores, contribuindo para maior qualidade do produto, velocidade de resposta e flexibilidade da produção.

Além disso, a especificidade técnica da produção de calçados não requer que todas as etapas de produção sejam realizadas em um só lugar, engendrando novos arranjos entre produtores e fornecedores. É possível, portanto, subcontratar algumas etapas como costura superior, costura inferior, saltos, montagem etc. Em uma investigação para o Vale do Sinos, Schmitz (1998) conclui que houve um aumento modesto da integração horizontal e mais intenso dessas cooperações verticais. As empresas que intensificaram a cooperação, entretanto, melhoraram o seu desempenho mais do que aquelas que não o fizeram. Colaboram para este processo a queda nos custos de comunicação e coordenação ao longo dos anos 1990, tornando-se mais lucrativo dividir o processo produtivo, com cada estágio sendo executado no local com custo mais baixo de produção.

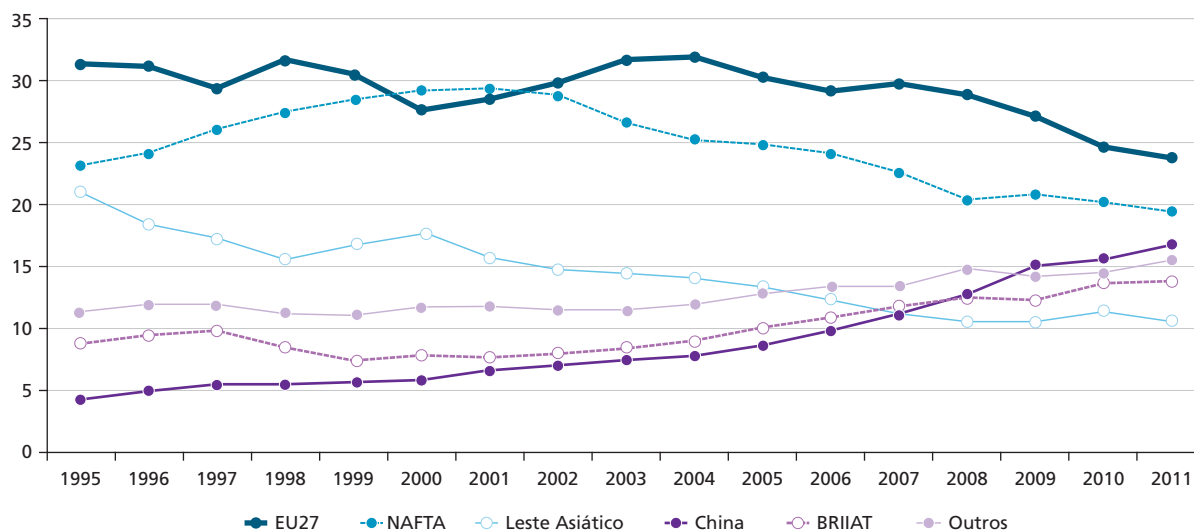
Los *et al.* (2014) apresenta, inclusive, evidências de uma mudança na natureza geográfica da fragmentação, que se transforma de “bloco regional” para “global”. No primeiro caso destacam-se as atuações do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (*north american free trade agreement* – NAFTA), da União Europeia e da Ásia nos anos 1990, mas nos anos 2000 há um deslocamento das CGVs em direção aos países emergentes, tornando-os importantes fornecedores globais de produtos intermediários. O gráfico 1 apresenta evidências neste sentido a partir dos dados do WIOD de Timmer *et al.* (2013).

Destaca-se a trajetória declinante da participação da União Europeia no período analisado, fortemente influenciada pela crise econômica mundial de 2008 que afetou esses países, especialmente reduzindo o valor adicionado de praticamente todos os setores da indústria. O ponto que se quer destacar, entretanto, é a crescente participação da China e do grupo de países Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, Austrália e Turquia (BRIIAT), mas que não necessariamente está ligada ao forte crescimento destes países com relação aos países do NAFTA ou da União Europeia, já que a maioria da produção dos países emergentes é composta por *tradables* que poderiam ser facilmente supridos por importações ou produção doméstica.

GRÁFICO 1

## Participação regional na "renda da CGV mundial" para todas as indústrias

(Em %)

Fonte: Adaptado de Timmer *et al.* (2013).

Elaboração da autora.

Obs.: Gráfico sobre valor adicionado na produção de bens finais por região (blocos). Leste da Ásia refere-se a Japão, Coreia do Sul e Taiwan; BRIIAT inclui Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, Austrália e Turquia; EU27 inclui todos os países da Europa que fazem parte da União Europeia; NAFTA faz menção aos países que formam este bloco: Canadá, Estados Unidos e México. O grupo de outros países foi incluído para que a soma das participações chegasse a 100%.

De acordo com Timmer *et al.* (2014), entretanto, o conhecimento sobre a extensão e o desenvolvimento de fragmentação da produção internacional em praticamente todos os setores, especialmente bens não duráveis, que é o foco deste estudo, continua bastante incipiente. Foram apresentados até o momento apenas alguns esboços de como este processo tem sido desenvolvido, já que o esforço de quantificar este evento ainda é precário.

### 3 SEGMENTAÇÃO DO MERCADO NACIONAL DE CALÇADOS E OS DESAFIOS DE COMPETITIVIDADE NO MERCADO NACIONAL

Um ponto importante da indústria calçadista brasileira é a forte heterogeneidade da sua produção dentro do país. A realocação geográfica da produção ao longo da década de 1990 relegou ao Nordeste a produção e a exportação de calçado de qualidade inferior àquele produzido nos *clusters* produtivos do Sul do país, notadamente Vale do Sinos.

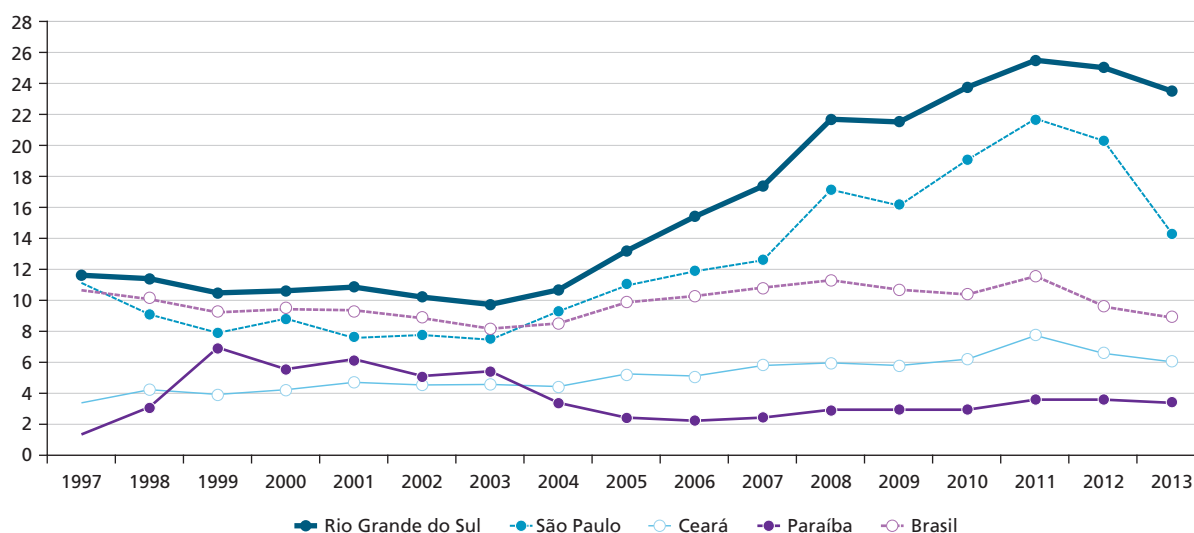
O gráfico 2 apresenta a comparação do preço médio de exportação praticado nos maiores estados produtores de calçados do país – Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraíba e Ceará – e no Brasil como um todo, utilizando a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) nas posições de 6401 a 6405. Durante toda a série analisada entre 1997 e 2013, o Rio Grande do Sul é o estado com o maior preço médio de exportação, evidenciando, portanto, maior valor agregado de seu produto. Apenas Rio Grande do Sul e São Paulo<sup>3</sup> possuem preço acima da média nacional, que é de R\$ 9,90 (dados do AliceWeb).

3. Apenas a partir de 2004.

A dinâmica do período recente evidencia que há uma tendência acentuada de queda no preço médio para o calçado de São Paulo e menos intensa no caso gaúcho. O complexo produtivo de São Paulo é formado por três regiões produtivas: Franca, especializada no calçado masculino; Birigui, concentrada no segmento infantil; e Jau, com produção e exportação especializada no calçado feminino. Franca responde pela menor variação no desempenho e, apesar do incremento na quantidade exportada de pares de calçados em 5%, o faturamento das empresas caiu 2%, enquanto o preço médio sofreu uma queda de 7% com relação a 2012. Birigui, por sua vez, sofreu redução de 16% no faturamento e de 15% na quantidade de pares, e a cidade de Jau teve queda de 24% no faturamento e de 39% na quantidade de pares exportada.

## GRÁFICO 2

Preço médio do calçado nas posições 6401 a 6405 da classificação NCM no Rio Grande do Sul, em São Paulo, no Ceará, na Paraíba e a média brasileira  
(Em R\$)



Elaboração da autora.

Essa configuração é importante para compreender que o Brasil atua em diversos nichos de mercado. Desta forma, a influência predatória da concorrência internacional é assimétrica, manifestando maior importância no segmento de componentes de calçados do que no produto final especificamente. Neste sentido, cabe destacar a capacidade de efetuar *outsourcing* global em busca de matérias-primas alinhadas com a indústria da moda. Isto reforça as características distintas de acordo com a matéria-prima utilizada no processo produtivo (borracha, plástico, tecido, couro ou material sintético), assim como as diferenciações intrínsecas entre calçados masculinos, femininos e esportivos.

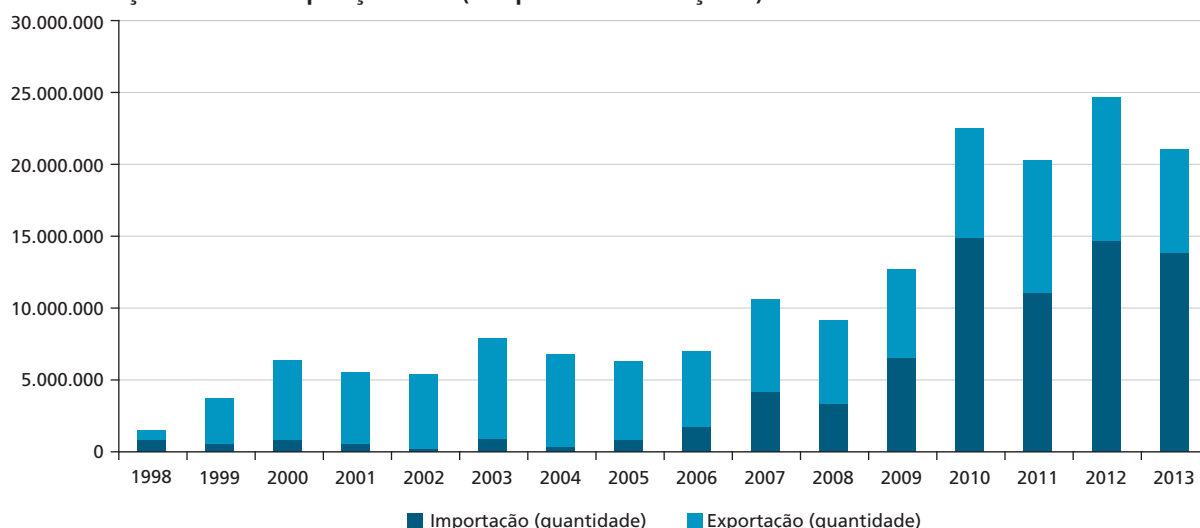
O gráfico 3 apresenta a evolução das exportações e das importações (em quantidade) do segmento de parte de calçados<sup>4</sup> entre 1998 e 2013. Percebe-se um incremento substancial das importações de componentes de calçados a partir de 2005 em detrimento das exportações. As importações provenientes da China, por exemplo, aumentaram 220% em termos de quantidade entre 2008-2013.

4. Posição a quatro dígitos na NCM 6406: partes de calçado (incluídas as partes superiores, mesmo fixadas a solas que não sejam as solas exteriores); palmilhas amovíveis; reforços interiores e artefatos semelhantes amovíveis; polainas, perneiras e artefatos semelhantes, e suas partes. Dados do AliceWeb.



Os maiores fornecedores de componentes de calçados para o Brasil são China, Paraguai, Índia, Vietnã, Indonésia e Taiwan (Formosa), responsáveis por 95,8% das partes de calçados importados pelo Brasil. A importância das importações de cabedais, por exemplo, aumentou de US\$ 4,5 milhões, em 2008, para US\$ 57 milhões, em 2013.

GRÁFICO 3

**Balança comercial na posição 6406 (componentes de calçados) na NCM**

Elaboração da autora.

Em 2010, em face da conclusão de *dumping* nas exportações de calçados da China para o Brasil, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática, o Brasil instituiu uma medida antidumping contra o calçado chinês,<sup>5</sup> cobrando uma alíquota específica fixa de US\$ 13,85 por par.<sup>6</sup> O Brasil e a China disputam essencialmente o mesmo mercado, uma vez que não são verificadas mudanças importantes nos padrões de consumo no Brasil, nem mesmo adoção de tecnologia produtiva que possa justificar a preferência do produto chinês em detrimento do nacional no mercado interno. Assim, não se pode atribuir as consequências sobre a indústria doméstica como um fenômeno de retração de demanda ou de queda na produtividade da indústria nacional. Fica, portanto, estabelecida uma direção de causalidade entre os preços de *dumping* da indústria chinesa, provocando claros danos à indústria brasileira de calçados.<sup>7</sup>

O gráfico 4 destaca os efeitos desta medida sobre as exportações de calçados e componentes de calçados pela China. Percebe-se, portanto, que a China passou a trocar a exportação de calçados completos pelos seus componentes. Entre 2009 e 2010, este segmento sofreu um incremento de 277%, enquanto as exportações

5. Originalmente a abertura de investigação de *dumping* nas exportações incluía os calçados originários da República Popular da China (China) e da República Socialista do Vietnã (Vietnã). Dois meses depois, a peticionária (Abicalçados) pediu a exclusão do Vietnã no processo. O produto investigado é o artefato para proteção dos pés, construído com a parte superior e inferior em material natural ou sintético, voltado para o consumidor masculino, feminino ou infantil e destinado ao uso diário, social, ou esportivo, normalmente classificado nas posições 6402 a 6405 da NCM/SH, exportado pela China. Para mais detalhes dos itens excluídos e exceções, ver a Resolução nº 14, de 4 de março de 2010, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 5 de março de 2010.

6. Circular SECEX nº 95, de 29 de dezembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 31 de dezembro de 2008.

7. Foram excluídas do escopo da referida Resolução CAMEX as NCM/SH 6402.12.00, 6402.20.00, 6403.12.00 e 6403.20.00, além de outras exceções que tratam de calçados para prática esportiva, munidos de, ou preparados para receber tachas, grampos, presilhas, travessas ou dispositivos; calçados domésticos (pantufas); calçados para dança (sapatilhas); calçados descartáveis; calçados de proteção contra carga eletrostática (antiestáticos); calçados para bebês ou recém-nascidos com 100% da parte superior de materiais têxteis; além de calçados com 100% da parte superior e 100% da sola exterior de materiais têxteis.

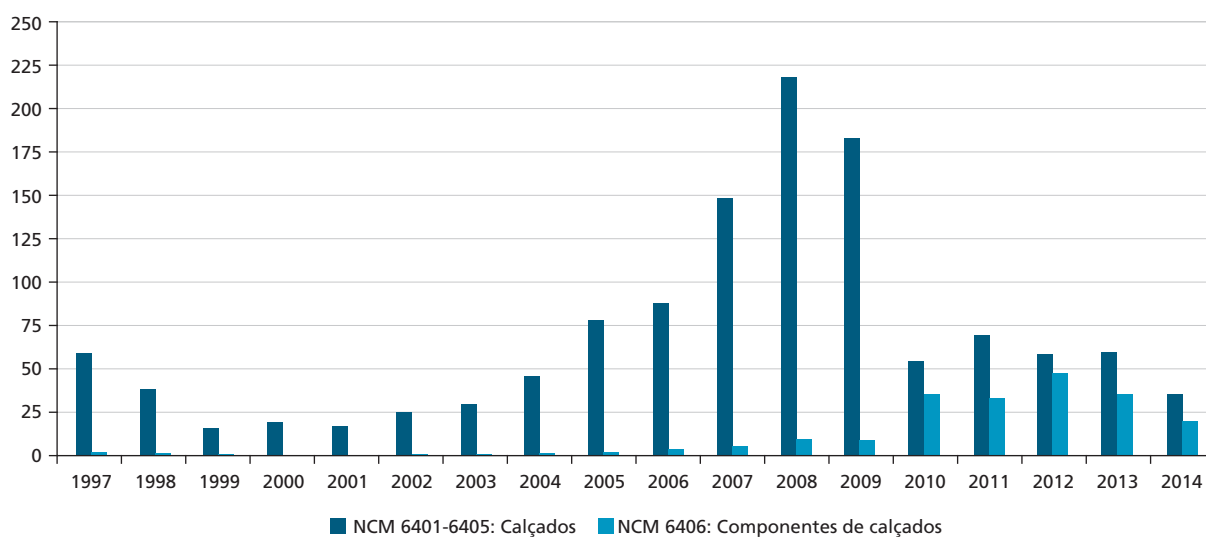
de calçados entre as posições 6401 e 6405 reduziram-se em 70%. Em 2012, por sua vez, elevou de 18% para 25% o imposto de importação para cabedais e solados originários de países fora do Mercosul.

Isso impõe uma nova dinâmica para a política comercial no setor calçadista, especialmente nos segmentos de menor valor agregado que sofrem concorrência mais direta com o produto chinês.

GRÁFICO 4

#### Comparação entre a importação brasileira de produtos chineses – calçados versus componentes de calçados (1997-2014)

(Em US\$ milhões)



Elaboração da autora.

Sob a justificativa da existência de práticas elisivas que frustram a aplicação da medida *antidumping* vigente, os representantes do setor calçadista pediram a extensão da medida também para as importações de calçados da Malásia, da Indonésia e do Vietnã, além da extensão da mesma medida às importações brasileiras de cabedais e dos demais componentes de calçados originários da China. Como foi apresentado no gráfico 4, a importação brasileira de componentes de calçados cresceu de forma intensa após a aplicação de medida *antidumping* contra o calçado chinês. Entretanto, para além deste mercado, a importação de produtos provenientes da Malásia, da Indonésia e do Vietnã acompanharam esta tendência.

No entanto, é esperado que se observem movimentos importantes nos fluxos de comércio entre Brasil e parceiros tão, ou menos, tradicionais do que a China, em decorrência da medida *antidumping* aplicada a este país asiático, ocasionando queda na competitividade relativa de seus calçados frente a países como Indonésia, Vietnã, Taiwan etc. É necessário, entretanto, avaliar se este reposicionamento de mercado é consequência imediata de desvio de comércio, ou se é alternativa da China para burlar as novas regulamentações impostas. Portanto, caso ocorra aumento expressivo da importação de um país específico imediatamente após a medida aplicada contra a China, haveria algum indício de tentativa da prática de circunvenção.

Para elevar a competitividade do produto brasileiro, algumas iniciativas foram adotadas como parceria entre entidades públicas e privadas. Na região de Novo Hamburgo, no Sul do Brasil, foi criado, em 1990, o Centro Tecnológico do Calçado Senai (CTC/RS), que possui um laboratório industrial de fabricação de calçados, permitindo aos alunos vivenciar as diversas fases da confecção de calçados, com a utilização de maquinaria apropriada, bem como a implementação do Laboratório de Controle da Qualidade (LCQ) para atender às indústrias da região.

Por meio da Abicalçados, junto com a Apex Brasil, deu-se início, em 2000, ao *Brazilian Footwear Program* (Programa do Calçado Brasileiro), que tem como objetivo consolidar novos mercados e promover a marca Brasil, associando-a a valores como qualidade, confiança, inovação, contemporaneidade e agilidade produtiva. O programa utiliza instrumentos de inteligência comercial para a ampliação dos destinos dos embarques, estimulando o crescimento e a qualificação do setor. Outras iniciativas pontuais, especialmente desenvolvidas nos aglomerados produtivos por meio da atuação de entidades de classes representativas, também visam promover atividades de inovação na produção, na participação de feiras internacionais e no aprimoramento do *design* dos produtos.

#### 4 DESAFIOS DE COMPETITIVIDADE COM OS PRODUTOS ASIÁTICOS – MERCADO INTERNACIONAL

A China e o Brasil caracterizam-se pela coexistência de empresas de pequeno, médio e grande porte no setor calçadista. Diferentemente, Itália, Espanha e Taiwan operam pequenas empresas (ateliês) e, em especial em alguns países asiáticos, essas pequenas fábricas atuam sob o regime de subcontratação de grandes empresas europeias, notadamente no segmento esportivo.

Já no início dos anos 1980 ocorrera um intenso processo de realocação geográfica da produção. Reis (1994) aponta que entre 1981 e 1988, cerca de 32% das vendas de calçados espanhóis foram direcionados para os Estados Unidos e aos poucos foram perdendo mercado para os concorrentes da Ásia. O principal fator de competição da indústria calçadista é o preço. Assim, os fatores de produção que o afetam diretamente, ou seja, salários, câmbio e tarifas, determinam a distribuição espacial da indústria como principal elemento de competitividade.

A China é atualmente o principal concorrente brasileiro no mercado americano. Para competir com este país, os produtores brasileiros adotaram estratégias que possibilitassem ganhos de produtividade para o setor. Desta forma, expandiram seus horizontes de produção em direção a regiões com menor custo de mão de obra. As etapas de *marketing* e *design*, todavia, ainda estão em busca de maior dinamismo. Apenas uma pequena parcela dos produtores desenvolve produtos com marca própria; a maioria ainda depende basicamente das especificações adotadas pelos compradores externos.

Em 2013, 25% da produção mundial de calçados de couro foi importada pelos Estados Unidos, tendo como principal fornecedor a China. De acordo com dados do Commodity Trade Statistics Database (Comtrade)/Organização das Nações Unidas (ONU), 60% do valor importado pelos Estados Unidos, ou ainda 70% da quantidade de pares de calçados de couro, é proveniente deste parceiro comercial. Vietnã responde por 11% (valor) e 13% (pares), enquanto a Itália corresponde a 11% em valor, mas apenas 1,5% em quantidade em virtude do preço de seu calçado custar seis vezes o preço do calçado chinês. Enquanto o preço do calçado italiano, em 2013, alcançou a marca de US\$ 115, os calçados chineses e os vietnamitas tiveram preço médio de US\$ 18.

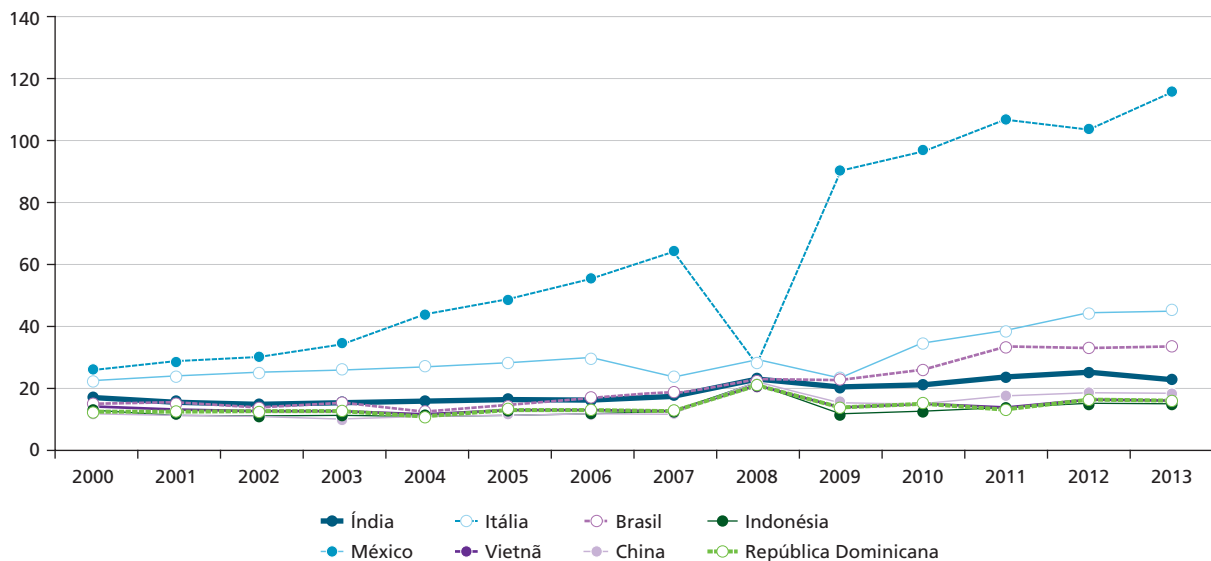
A partir de 2008 há uma redução significativa na participação brasileira no mercado dos Estados Unidos, passando de 4º maior parceiro comercial para a 8ª posição, sendo ultrapassado por Indonésia, México, Índia e República Dominicana. O gráfico 5 reporta o preço médio do Brasil e dos principais concorrentes no mercado dos Estados Unidos entre 2000 e 2013.

No mercado europeu, por sua vez, no qual predomina o consumo de calçado de qualidade superior, o Brasil se inseriu mais profundamente e com preço médio mais elevado do que seus

principais concorrentes. Isto traz evidências de que os produtores brasileiros penetraram neste país, diferenciando o seu produto de tal forma que pudesse obter algum poder de mercado. Os principais concorrentes, quais sejam, Vietnã, China, Indonésia e Índia, possuem preço médio bem inferior ao brasileiro no mercado europeu. O gráfico 6 ilustra este fato. A concorrência no mercado europeu no segmento de calçados de couro, portanto, dá-se via diferenciação do produto.

GRÁFICO 5

**Brasil e seus principais concorrentes no mercado dos Estados Unidos: preço médio (2000-2013)**  
(Em US\$)

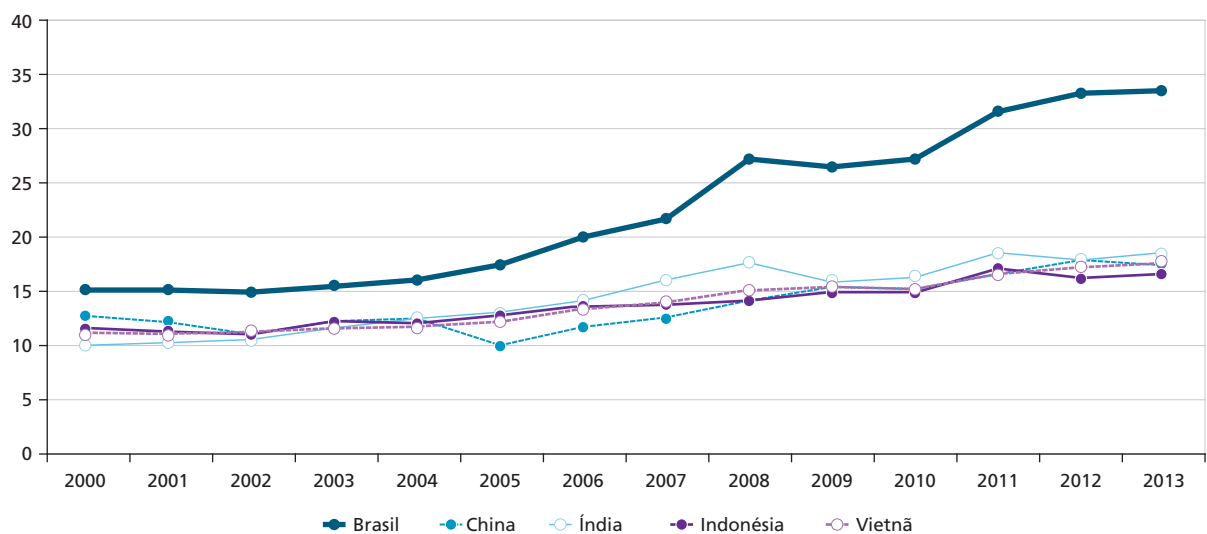


Fonte: Comtrade/ONU.

Elaboração da autora.

GRÁFICO 6

**Brasil e seus principais concorrentes no mercado europeu: preço médio (2000-2012)**  
(Em US\$)



Fonte: Comtrade/ONU.

Elaboração da autora.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a concorrência se dá majoritariamente em preço. A Itália possui o maior preço ao longo de toda a série, com exceção de 2008, quando o preço do produto caiu drasticamente, ocorrendo convergência de preço internacional nesse momento. Brasil e México disputam em preço com um produto muito similar, sendo este último país um concorrente direto importante no mercado doméstico brasileiro no âmbito do segmento calçadista, além de comportar-se como um mercado estratégico em termos de logística para os Estados Unidos.

## 5 EVIDÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA PRODUÇÃO DE CALÇADOS

Timmer *et al.* (2014) conceitua a CGV de um produto final (calçado, por exemplo) como o valor adicionado de todas as atividades direta ou indiretamente necessárias para produzi-lo. Neste sentido, pode-se fazer uso das tabelas mundiais de insumo-produto (*world input-output database – WIOD*)<sup>8</sup> que fornecem informações para quarenta países entre 1995-2011.

A fragmentação da produção mundial enseja novas formas de construção de indicadores de competitividade que não sejam baseadas na medida trivial de exportações brutas, as quais proporcionam informações pouco informativas acerca do ambiente de concorrência e eficiência de produção dos países.

As tabelas de insumo-produto reunidas no WIOD, por sua vez, retratam o valor adicionado na produção por cada país em um *framework* do tipo *country-industry*, aproveitando a concepção básica do modelo de Leontief (1936). A interpretação da tabela de insumo-produto possibilita inferir o valor de bruto da produção de todos os produtos que são necessários para produzir uma unidade de um bem final específico.

Nesse exercício se utilizará as tabelas de insumo-produto por meio da WIOD, cujo acesso é livre e foi construído para análise das CGVs (Timmer *et al.*, 2014; Dietzenbacher *et al.*, 2013). São, portanto, reunidas informações entre 1995 e 2011 para os 27 países que compõem a União Europeia e um conjunto de treze economias (Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Indonésia, Japão, México, Rússia, Taiwan e Turquia) que, juntos com a União Europeia, totalizam 85% do produto interno bruto (PIB) mundial. A contrapartida foi estimada por meio de informações bilaterais de comércio em adição às tabelas individuais de insumo-produto, segundo critérios e padronizações do Sistema de Contas Nacionais (SCN) dos 35 países restantes, doravante “resto do mundo”, incluindo agricultura, mineração, construção, serviços públicos, quatorze indústrias de transformação e dezessete setores de serviços.

A fragmentação internacional da produção pode ser constatada por meio de um indicador de *outsourcing*, como em Feenstra e Hanson (1999), calculando a participação das importações brasileiras de calçados (e componentes) sobre o total de insumos intermediários. O gráfico 7 representa este índice de fragmentação, revelando o percentual de importação no total de insumos intermediários do setor de “couro e couro-calçados”, de acordo com os dados da WIOD.<sup>9</sup> A trajetória descendente apresentada para China e Índia evidenciam que uma fatia importante dos insumos intermediários está sendo provida pelo mercado interno. Como estes dois países são fornecedores mundiais de insumos, há evidências de ligações para frente na cadeia. Por outro lado, um aumento, como no caso do Brasil, da Itália, de Taiwan e do México, indica que uma parte cada vez maior dos insumos está sendo *outsourced*, refletindo um mecanismo de integração com ligações para trás no processo produtivo calçadista. Taiwan, como já era de se esperar, importa mais insumos intermediários

8. Tabelas construídas sob o arcabouço formal de insumo-produto com base nas tabelas de cada país e conjugadas com estatísticas oficiais de contas nacionais divulgadas por cada um dos países e informações de comércio internacional. Disponível em: <[http://www.wiod.org/new\\_site/home.htm](http://www.wiod.org/new_site/home.htm)>.

9. Para detalhes metodológicos, ver Timmer (2012).

do que consegue agregar de valor. O fato de que 49% das importações são provenientes da China e que Taiwan não agrega valor à produção evidencia a possível triangulação da qual a China tem sido acusada.

Destaca-se, também, o México, com cerca de 60% dos insumos do complexo coureiro-calçadista importado de outros países, revelando a fragmentação produtiva deste país como fator explicativo da produtividade recente de sua indústria.

Em termos de quantidade de insumos importados, entretanto, o Brasil ainda apresenta volume pouco expressivo, corroborando o resultado de que o país possui baixa integração às CGVs calçadistas. Mais ainda, revela que esta tendência não apresentou variação significativa ao longo do tempo, manifestando ausência de interligação com os principais *players* no segmento de componentes.

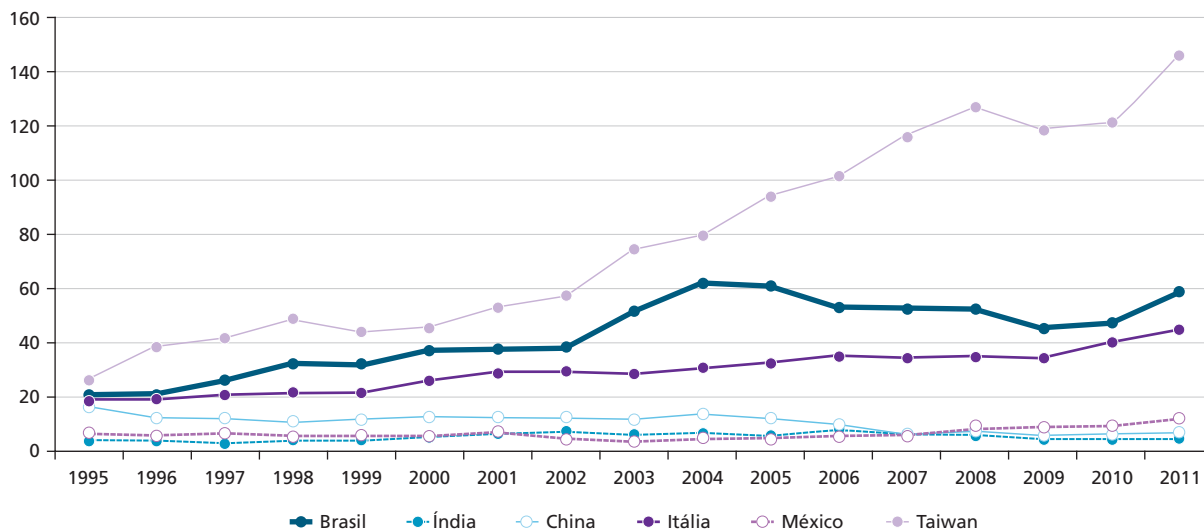
O gráfico 8 mostra que a fragmentação da produção aumentou entre 1995 e 2011. A comparação entre a posição, em 1995, e a diferença, entre 1995 e o período adiante, revela que não houve quase nenhuma mudança ao longo do tempo para o Brasil. O país possuía participação da importação sobre o total de insumos intermediários de 6% em 1995, e passa para o patamar de 11% em 2011, evoluindo apenas 5% (ou metade do percurso) em seis anos. Enquanto isso, Taiwan e México passam de 26% para 146%, e de 21% para 37%, respectivamente. Isto explica porque estes países têm se destacado nas CGVs, imprimindo fortes elementos de competitividade à sua produção.

México, Itália e Taiwan, portanto, são os países que apresentaram maior evolução na fragmentação da produção no complexo coureiro-calçadista, aumentando consideravelmente a composição de importados no uso de insumos intermediários. Turquia, Índia e Brasil, por sua vez, foram os que menos evoluíram nesta variável. O forte mercado interno e a integração das cadeias locais podem ser um fator explicativo para a dinâmica apresentada. Finalmente, a China foi o único país que não apresentou fragmentação da produção ao longo do tempo.

Por fim, a partir do exposto, fica claro a baixa integração do setor calçadista brasileiro às CGVs. A agenda de política internacional, neste sentido, deve buscar maior inserção nestas cadeias como propulsor da competitividade da indústria brasileira. Insistir na importância do Mercosul não invalida a busca por novas estratégias no mercado internacional.

GRÁFICO 7

### Fragmentação internacional da produção de calçados (Em %)



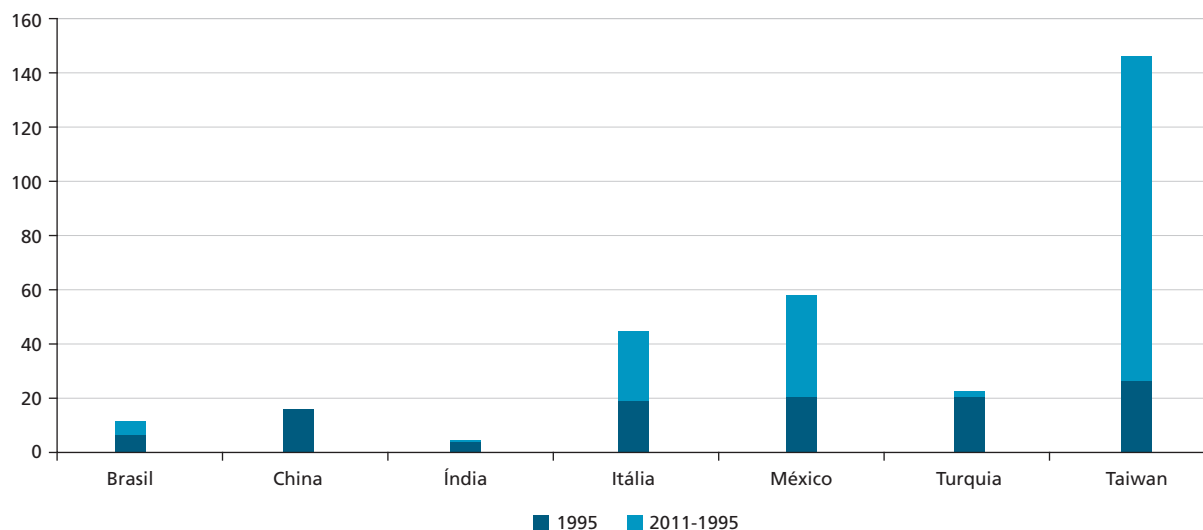
Elaboração da autora.



GRÁFICO 8

**Crescimento da fragmentação internacional da produção**

(Em %)



Elaboração da autora.

**6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A fragmentação internacional da produção não é um fenômeno exatamente novo, mas apenas recentemente tem-se debruçado sobre o tema das CGVs, suas estruturas de governança e *upgrading* funcional. Esta nova agenda internacional sugere uma importante evolução da teoria do comércio internacional, de forma que a produção deixa de ser nacional para se transformar em regional e, finalmente, global.

Em termos de política pública se destacam algumas iniciativas importantes de promoção do comércio do calçado brasileiro, bem como de defesa comercial. Neste ambiente foi criado e institucionalizado, por meio da Abicalçados, o *Brazilian Footwear Program* (Programa do Calçado Brasileiro), em 2000, que tem como objetivo consolidar novos mercados e promover a marca Brasil, associando-a a valores como qualidade, confiança, inovação, contemporaneidade e agilidade produtiva. Por meio da parceria com a Apex Brasil, o programa utiliza instrumentos de inteligência comercial para a ampliação dos destinos dos embarques, estimulando o crescimento e a qualificação do setor.

Como política industrial, a região de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, recebeu o CTC/RS (1990), que possui um laboratório industrial de fabricação de calçados, permitindo aos alunos vivenciar as diversas fases da confecção de calçados, com a utilização de maquinaria apropriada, bem como a implementação do LCQ para atender às indústrias da região.

A partir do exposto pode-se expor um conjunto de reflexões orientadas para políticas públicas nesse setor. Em primeiro lugar, deve-se procurar a diversificação dos mercados de atuação, expandindo em direção à América Latina, à União Europeia e ao Oriente Médio, que são mercados consumidores em expansão. A estratégia adotada poderia ser a formação de consórcio de empresas com objetivos comuns, visando à redução dos custos de transação nestas operações.

O caminho a ser percorrido pela indústria brasileira passaria pela maior integração com os produtores internacionais, governadores da cadeia na qual pretende se inserir. É preciso observar a dinâmica internacional em termos do tipo de produto oferecido, exigências técnicas (especialmente com relação ao couro), aproveitamento de outros tipos de matérias-primas e requerimentos de *design*

e marca própria. Finalmente, a organização dos produtores brasileiros em *clusters* produtivos já é um elemento importante para a maior inserção internacional de sua produção, aproveitando-se das economias de escala geradas nos conglomerados.

#### REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R.; VENABLES, A. J. Spiders and snakes: offshoring and agglomeration in the global economy. **Journal of International Economics**, v. 90, n. 2, p. 245-54, 2013.
- BAZAN, L. H. P. **Etnia e relações industriais**: alemães e brasileiros no setor calçadista no “Vale dos Sinos”. Porto Alegre, 2000.
- DIETZENBACHER, E. *et al.* The construction of world input-output tables in the WIOD project. **Economic Systems Research**, v. 25, n. 1, p. 71-98, 2013.
- FEENSTRA, R. C. Integration of trade and disintegration of production in the global economy. **Journal of Economic Perspectives**, v. 12, n. 4, p. 31-50, 1998.
- FEENSTRA, R. C.; HANSON, G. H. The impact of outsourcing and high-technology capital on wages: estimates for the U.S., 1979-1990. **Quarterly Journal of Economics**, v. 114, n. 3, p. 907-940, 1999.
- LEONTIEF, W. Quantitative input-output relations in the economic system of the United States. **Review of Economics and Statistics**, n. 18, p. 105-125, 1936.
- LOS, B.; TIMMER, M. P.; DE VRIES, G. J. How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation. **Journal of Regional Science**, 2014.
- NORONHA, E. G.; TURCHI, L. M. **Cooperação e conflito**: estudo de caso do complexo coureiro-calçadista no Brasil. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 861).
- PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- REIS, C. N. Dos. **A indústria de calçados**: inserção internacional e dinâmica interna nos anos 80. 1994. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 1994. 247 f.
- TIMMER, M. P. (Ed). **The world input-output database (WIOD)**: contents, sources and methods. 2012. (WIOD Working Paper, n. 10). Disponível em: <<http://www.wiod.org/publications/papers/wiod10.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.
- TIMMER M. P. *et al.* Slicing up global value chains. **Journal of Economic Perspectives**, v. 28, n. 2, 2014.

# UM TESTE DE POLÍTICA COMERCIAL NA CGV AUTOMOTIVA: HÁ IMPACTOS NOS SERVIÇOS?

Rosana Curzel<sup>1</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo foi o de verificar quais impactos de uma desoneração de 50% nas alíquotas às importações do setor automotivo nos principais países exportadores exerceriam sobre o setor de serviços, considerando-se a elevada participação deste na cadeia automotiva. Devido ao encadeamento dos efeitos de uma política econômica sobre os diferentes setores e variáveis de uma economia, foi utilizado um modelo de equilíbrio geral, o Projeto de Análise do Comércio Global (GTAP). É esperado que com a diminuição das barreiras ao comércio internacional haja uma elevação da fragmentação produtiva, o que poderia ser representado pelo crescimento da produção de serviços.

**Palavras-chave:** política comercial; cadeia global de valor; cadeia automotiva; GTAP.

## A TRADE POLICY TEST IN THE GLOBAL AUTOMOTIVE VALUE CHAIN: THERE ARE IMPACTS ON SERVICES?

### ABSTRACT

The aim of this paper was to determine which impacts a decrease of 50% on the import tariff in the automotive sector in the major exporting countries exercise over the service sector, considering their high participation in the automotive chain. Due to the chaining of the effects of economic policy on the different sectors and variables of an economy, a general equilibrium model was used, the GTAP (Global Trade Analysis Project). It is expected that with the reduction of barriers to international trade there is a high fragmentation of production, which could be represented by the growth of production services.

**Keywords:** trade policy; global value chain; automotive chain; GTAP.

JEL: D58; F11; F14; F47.

---

1. Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é investigar se alterações na política comercial da cadeia automotiva exercem efeitos indiretos sobre a produção de serviços. A escolha do setor automotivo é decorrente de ser este aquele que apresenta maior participação dos serviços, de acordo com a recente base de dados do comércio em valor adicionado, construída pela OMC-OCDE.<sup>2</sup>

É esperado que reduções nas alíquotas de importação resultem em queda nos preços no mercado doméstico e, portanto, no aumento das importações. Se essas importações forem de insumos intermediários para as exportações, a tendência é aumentar a produção para as exportações, a qual, por sua vez, também aumentará seu consumo de serviços.

O objetivo deste artigo foi apenas testar a capacidade de resposta dos serviços frente a uma dada alteração na tarifa de importação vigente no setor automotivo de cada país isoladamente, por meio do uso de um modelo de equilíbrio geral computável.

Para tal, utilizou-se o modelo de equilíbrio geral GTAP (versão 8.0) para as simulações de política comercial para um conjunto de países que incluiu os dez maiores exportadores do setor automobilístico nos anos de 1995, 2000, 2005, 2008 e 2009, além de Brasil e Índia.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, é feita uma breve descrição do modelo GTAP, bem como da agregação de países e setores escolhidos. Na seção 3, são apresentados os principais dados, como produção, exportações, importações e alíquotas de importação vigentes para o cenário de referência (2007). Na seção 4, procede-se à simulação das políticas comerciais e seus principais resultados para, na sequência, expor as considerações finais (seção 5).

## 2 O MODELO GTAP

Um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) é um sistema de equações simultâneas não lineares que representam o comportamento otimizador dos agentes econômicos, como os produtores, consumidores, exportadores, importadores, contribuintes, poupadores, investidores ou o governo de um país em suas relações com os agentes de outros países.

Concebido na Universidade de Purdue, Estados Unidos, liderado por Hertel (1997) e desenvolvido com esforços de muitas equipes e agências multilaterais, o modelo GTAP<sup>3</sup> tem sido utilizado amplamente pela comunidade científica internacional para analisar diversas questões de política econômica, sobretudo as políticas comerciais no âmbito multilateral. Trata-se de um banco de dados e um modelo de equilíbrio geral multirregional (129 países e/ou regiões), multissetorial (57 setores da atividade econômica) e sua base de dados representa a economia mundial no ano de 2007, em sua versão mais recente, 8.0 (Hertel, 1997; Dimaranan, 2006). A criação do modelo surgiu no início dos anos 1990 para análises de equilíbrio geral relacionadas ao comércio internacional, tendo vistas a atender uma demanda crescente de análises para apoiar as negociações comerciais internacionais. Além do fato de ter subjacente o princípio de ser um modelo “público”, que permitisse a replicabilidade por pesquisadores com formação na área (Ferreira Filho, 1998, p. 7).

2. Ver: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVAORIGINVA#>>.

3. Projeto de Análise do Comércio Global. O modelo também está documentado em: <[www.gtap.agecon.purdue.edu](http://www.gtap.agecon.purdue.edu)>.

Usou-se o modelo estático, com fechamento padrão, no qual a tecnologia utilizada é a de uma função de produção com rendimentos constantes de escala, num ambiente de competição perfeita e o comércio bilateral considera o pressuposto de Armington, no qual não há substitutibilidade entre bens domésticos e importados, bem como entre importados de diferentes origens. Os fatores de produção estão agregados da seguinte forma: capital, trabalho qualificado, trabalho não qualificado, recursos naturais e terra, estes utilizados apenas pelo setor agrícola. O capital é móvel internacionalmente, mas a terra e o trabalho não. Este é móvel no mercado doméstico.<sup>4</sup>

Dos 129 países e regiões do banco de dados da estrutura GTAP, agregou-se em dezoito países e regiões, descritos no quadro A.1, no anexo A deste artigo, no qual destacam-se os doze principais exportadores do setor automotivo, além do Brasil e da Índia. Dos 57 setores de atividade econômica, agregou-se em dezesseis grandes setores, descritos no quadro A.2, no anexo A deste artigo.<sup>5</sup> Os setores de interesse principal são o automobilístico e o de serviços.

### 3 DESCRIÇÃO DO CENÁRIO DE REFERÊNCIA

Na tabela 1 é mostrado o valor da produção doméstica do setor automotivo e do setor de serviços desagregados em construção, comércio, hotéis e restaurantes, transportes e telecomunicações, serviços de intermediação financeira, e outros serviços. Estes dados fazem parte do cenário de referência, ou seja, cenário que representa o ano-base de 2007 a partir do qual serão feitas as comparações após a implementação dos experimentos de política comercial. Neste ano-base, os quatorze países exportadores de automóveis analisados produziam 83,07% da produção mundial do setor automotivo – sendo que apenas Estados Unidos, Japão e Alemanha produziam 44,41% – e produziam 75,42% dos serviços no mundo – com Estados Unidos, Japão e Alemanha produzindo 42,05% da produção mundial de serviços.

TABELA 1

#### Valor da produção doméstica, a preços de mercado, por setores e países/regiões (2007)

(Em US\$ milhões)

Regiões	Setor automotivo			Setores de serviços		
	Veic_OTransp	Construcao	Com_Hot_Rest	TranspTeleco	Interm_Finan	Out_Serv
Japão	486.336	592.236	1.018.569	613.344	319.900	2.740.173
Alemanha	457.626	341.746	399.634	420.531	280.949	2.038.706
EUA	835.018	1.693.288	2.894.675	1.426.263	2.098.646	9.472.100
Canadá	122.979	208.063	294.433	145.280	134.585	842.044
França	256.592	431.341	290.507	345.801	252.185	1.942.706
RU	156.098	391.926	516.164	419.882	261.842	1.926.696
Espanha	110.769	347.422	341.691	204.496	88.657	763.635
Itália	122.987	345.354	414.946	278.524	173.660	1.338.202
Bélgica	48.169	100.989	59.228	100.583	36.768	333.896
México	88.762	140.030	185.546	143.707	42.856	439.461
Coreia	147.382	190.519	154.909	154.488	90.734	585.831
China	357.748	793.445	450.403	496.686	222.455	1.109.168
Brasil	85.340	116.465	234.051	200.892	127.886	617.311

(Continua)

4. Ver Hertel (1997, p. 52-60).

5. Todas as agregações foram feitas no *software* GTAPAgg8ay07.

(Continuação)

Regiões	Setor automotivo			Setores de serviços		
	Veic_OTransp	Construcao	Com_Hot_Rest	TranspTeleco	Interm_Finan	Out_Serv
Índia	52.068	236.519	226.545	222.305	98.046	304.930
R_Ásia	147.761	495.390	883.607	593.795	295.850	1.393.966
R_Ámerica	38.033	191.919	278.472	209.166	98.146	601.223
R_EU	278.317	775.922	485.597	699.500	326.187	2.581.725
R_Mundo	214.120	942.119	1.094.875	917.608	377.430	2.161.608
<b>Total</b>	<b>4.006.106</b>	<b>8.334.693</b>	<b>10.223.853</b>	<b>7.592.850</b>	<b>5.326.781</b>	<b>31.193.381</b>

Fonte: GTAP 8.0 (*voutput*).

Também é apresentado, na tabela 2, o valor das importações do setor automotivo entre as regiões e os países considerados.

Os maiores exportadores foram Alemanha, Estados Unidos e Japão, os quais, juntos, representavam 42,34% das exportações mundiais do setor automotivo. Os principais parceiros das importações japonesas foram os Estados Unidos (32,56%), Alemanha (16,96%), China (12,80%) e o Restante da Ásia (10,45%). Já os principais exportadores para a Alemanha foram França (11,65%), Estados Unidos (9,61%) e o Restante da Europa (57,63%). Quanto aos Estados Unidos, os principais parceiros ou exportadores do setor automotivo foram Canadá (27,14%), Japão (22,87%), México (14,88%) e Alemanha (10,25%). Lembrando que essa situação representa o cenário de referência cujo ano-base é 2007.

Na tabela 3 são vistas as alíquotas bilaterais de importação aplicadas no setor automotivo. Os países mais protecionistas são Índia, Brasil, China, México e Coreia, respectivamente, quando somam-se suas alíquotas aplicadas aos diferentes países. Por exemplo, a Índia aplica uma alíquota de 29,95% aos produtos automobilísticos advindos do Japão, e 4,52% àqueles provenientes da França. Já o Brasil apresenta maior alíquota de importação aos produtos originários da Coreia (31,77%) e menor àqueles dos Estados Unidos (4,09%). As maiores alíquotas chinesas são aplicadas aos automóveis originários da União Europeia, por exemplo, de 16,03% ao Reino Unido, com exceção da França, cuja alíquota aplicada é de 4,07%. O México aplica tarifa de 39,95% à Coreia e sua menor alíquota é aplicada ao Brasil, de 1,4%. Quanto à Coreia, sua maior alíquota é aplicada ao Brasil (9,46%) e a menor (2,22%) à China.

Pode-se ver na tabela 4 a receita tarifária proveniente das importações do setor automotivo. No caso da Índia, por exemplo, sua maior receita é proveniente das importações dos Estados Unidos (20,50%) e não, como se pode imaginar, do Japão, o qual sofre de uma alíquota aplicada, como visto, de 29,95%. No caso brasileiro, as maiores receitas são provenientes da Alemanha (18,68%), Japão (15,63%), Estados Unidos (13,96%) e Coreia (10,80%). Já a China possui maior receita advinda dos produtos alemães (29,18%), japoneses (28,84%) e norte-americanos (12,43%). No caso mexicano, as maiores receitas originam-se dos japoneses (42,28%) e coreanos (19,51%). Quanto à Coreia, são provenientes da Alemanha (26,64%) e do Japão (25,35%).



TABELA 2

**Setor automotivo: valor das importações a preços de mercado dos importadores (2007)**

(Em US\$ milhões)

Exportadores	Importadores														
	JPN	DEU	USA	CAN	FRA	RU	ESP	ITA	BEL	MEX	KOR	CHN	BRA	IND	RM
JPN	-	5.861	63.457	6.906	3.340	6.418	3.734	2.846	3.342	4.122	3.137	10.741	1.490	983	82.628
DEU	4.982	-	28.430	3.034	26.199	27.178	17.872	21.203	11.104	2.861	2.484	10.131	1.808	1.578	113.295
USA	9.564	12.196	-	61.612	10.321	7.974	2.112	1.963	1.664	17.662	4.227	8.839	4.704	6.972	57.909
CAN	234	459	75.321	-	747	755	134	430	60	1.075	43	550	146	99	3.374
FRA	1.471	14.785	9.474	541	-	9.615	11.242	8.287	6.795	607	333	4.652	2.033	2.272	39.227
RU	1.835	9.012	8.839	1.646	5.789	-	4.190	3.769	5.472	322	331	1.200	330	395	24.816
ESP	159	6.744	588	74	16.349	6.687	-	5.856	2.252	756	82	355	401	65	19.161
ITA	631	8.145	3.622	245	7.032	4.523	5.084	-	1.767	191	232	610	459	215	20.291
BEL	259	7.674	1.262	125	3.373	8.007	2.283	2.624	-	67	60	124	178	52	16.990
MEX	348	3.140	41.295	2.660	58	151	72	43	7	-	35	313	772	2	3.867
KOR	631	5.025	11.932	1.641	1.105	2.489	1.847	1.661	1.397	719	-	2.890	593	1.077	42.130
CHN	3.758	1.637	7.670	1.072	896	1.048	372	943	536	616	1.445	-	506	781	24.421
BRA	38	1.435	3.442	883	256	508	70	250	145	1.844	16	150	-	36	12.808
IND	51	289	703	42	122	300	237	411	75	179	109	20	41	-	4.205
RM	5.408	50.528	21.462	2.262	17.494	15.607	10.498	15.336	11.192	1.940	1.996	4.205	4.775	2.428	138.588

Fonte: GTAP 8.0 (*valimports*).

Obs.: As siglas constantes no cabeçalho desta tabela se referem aos seguintes países: JPN – Japão; DEU – Alemanha; USA – Estados Unidos; CAN – Canadá; FRA – França; RU – Reino Unido; ESP – Espanha; ITA – Itália; BEL – Bélgica; MEX – México; KOR – Coreia do Sul; CHN – China; BRA – Brasil; IND – Índia; RM – Restante do Mundo.

TABELA 3

**Setor automotivo: alíquota bilateral de importação – por origem e destino**

(Em %)

Exportadores	Importadores														
	JPN	DEU	USA	CAN	FRA	RU	ESP	ITA	BEL	MEX	KOR	CHN	BRA	IND	RM
JPN	0	7,56	1,19	4,88	7,98	7,16	8,32	7,74	6,10	11,90	5,73	13,9	16,14	29,95	12,41
DEU	0	0	1,09	6,12	0,09	0	0	0	0	3,21	7,75	15,07	15,85	16,54	8,06
USA	0	5,80	0	0	1,52	2,16	2,74	3,58	3,81	0	2,46	6,83	4,09	4,92	5,64
CAN	0	1,89	0	0	1,38	1,55	1,78	1,44	4,76	0	3,31	7,48	7,94	12,97	3,25
FRA	0	0	0,14	0,87	0	0	0	0	0	1,88	5,95	4,07	6,03	4,52	4,15
RU	0	0	0,72	1,45	0,08	0	0	0	0	3,26	5,44	16,03	20,03	20,47	5,33
ESP	0	0	0,56	2,31	0,10	0	0	0	0	4,19	7,31	9,07	6,51	16,12	5,14
ITA	0	0	0,83	2,67	0,09	0	0	0	0	1,99	7,15	7,76	13,32	17,10	8,18
BEL	0	0	2,06	4,54	0	0	0	0	0	2,29	7,98	13,36	14,40	21,33	6,05
MEX	0	0,01	0	0	0,01	0	0,13	0,04	1,30	0	8,00	14,65	0,07	17,14	6,76
KOR	0	4,75	1,09	6,13	8,83	3,52	9,68	6,81	5,95	39,35	0	12,96	31,77	16,54	13,69
CHN	0	3,15	1,52	4,19	3,32	3,30	3,97	4,60	4,06	15,47	2,22	0	15,30	15,42	8,43
BRA	0	4,00	0,19	0,66	0,36	0,09	1,36	2,02	2,38	1,40	9,46	7,23	0	12,67	5,20
IND	0	1,79	0,02	2,88	1,38	1,37	1,78	3,51	1,95	30,34	5,98	8,64	16,57	0	10,46
RM	1,46	0,50	3,32	1,19	1,84	1,80	1,95	1,88	14,41	5,38	10,05	12,74	11,89	1,46	6,63

Fonte: GTAP 8.0 (*rtms*).

Obs.: 1. As siglas constantes no cabeçalho desta tabela se referem aos seguintes países: JPN – Japão; DEU – Alemanha; USA – Estados Unidos; CAN – Canadá; FRA – França; RU – Reino Unido; ESP – Espanha; ITA – Itália; BEL – Bélgica; MEX – México; KOR – Coreia do Sul; CHN – China; BRA – Brasil; IND – Índia; RM – Restante do Mundo.  
2. A alíquota foi calculada pela média simples.

TABELA 4

**Setor automotivo: receita tarifária das importações – por origem e destino (2007)**

(Em US\$ milhões)

Exportadores	Importadores														
	JPN	DEU	USA	CAN	FRA	RU	ESP	ITA	BEL	MEX	KOR	CHN	BRA	IND	RM
JPN	412	744	322	247	429	287	204	192	438	170	1.311	207	227	412	9.258
DEU	0	307	175	24	0	0	0	0	89	179	1.327	247	224	0	3.461
USA	669	0	0	154	168	56	68	61	0	102	565	185	327	669	2.599
CAN	9	0	0	10	12	2	6	3	0	1	38	11	11	9	113
FRA	0	13	5	0	0	0	0	0	11	19	182	116	98	0	1.357
RU	0	63	24	4	0	0	0	0	10	17	166	55	67	0	857
ESP	0	3	2	17	0	0	0	0	30	6	29	25	9	0	534
ITA	0	30	6	6	0	0	0	0	4	15	44	54	31	0	663
BEL	0	26	5	0	0	0	0	0	2	4	15	22	9	0	316
MEX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	40	1	0	0	264
KOR	228	129	95	90	85	163	106	78	203	0	332	143	153	228	4.899
CHN	50	115	43	29	34	14	41	21	83	31	0	67	104	50	2.095
BRA	55	7	6	1	0	1	5	3	26	1	10	0	4	55	642
IND	5	0	1	2	4	4	14	1	42	6	2	6	0	5	361
RM	69	186	81	35	96	37	42	30	104	116	486	186	328	69	5.178

Fonte: GTAP 8.0 (vtss).

Obs.: As siglas constantes no cabeçalho desta tabela se referem aos seguintes países: JPN – Japão; DEU – Alemanha; USA – Estados Unidos; CAN – Canadá; FRA – França; RU – Reino Unido; ESP – Espanha; ITA – Itália; BEL – Bélgica; MEX – México; KOR – Coreia do Sul; CHN – China; BRA – Brasil; IND – Índia; RM – Restante do Mundo.

#### 4 SIMULAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL E PRINCIPAIS RESULTADOS

É sabido que a introdução de uma tarifa de importação possui o efeito de elevar o preço do produto no mercado importador e, conseqüentemente, reduzindo a quantidade demandada das importações. Assim, a tarifa exerce três tipos de efeitos no país importador. O primeiro é a receita tarifária governamental gerada, a qual redistribui poder de compra dos consumidores para o governo. O segundo efeito é conhecido como “peso morto”, o qual retrata um tipo de ineficiência do consumo, uma vez que consumidores que estavam dispostos a pagar o preço sem a tarifa já não mais poderiam adquirir o produto após a introdução da tarifa, logo, tal perda não é recuperada pela economia – e também existe a ineficiência do lado da produção, já que preços mais altos estimulariam o aumento da produção, nem sempre de modo eficiente. E o terceiro efeito, que ocorre apenas com expressivos importadores mundiais de um bem em questão, se refere a ganhos relacionados aos termos de troca, já que a queda na demanda por importação geraria uma queda no preço mundial.<sup>6</sup>

Inversamente, a redução de uma tarifa de importação deve, portanto, diminuir o preço do produto, elevando a quantidade importada. O primeiro efeito é retransmitir mais além do que os ganhos de receita tarifária do governo para o poder de compra dos consumidores, já que haverá diminuição do “peso morto”, com a entrada de novos consumidores dispostos a pagar o menor preço. Ou seja, seria a combinação do primeiro e do segundo efeito mencionados acima. O terceiro efeito somente ocorreria se o país em questão fosse um grande importador do produto. Neste caso, haveria

6. Ver, por exemplo, Burfisher (2011, p. 179-180) e Hertel (1997, p. 26).

um aumento da demanda por importações desse bem, o que poderia resultar em aumento do preço mundial. Se houvesse aumento nos preços mundiais, poderia haver perdas nas relações de trocas e consequente transferência de renda ao exterior. É necessário lembrar que as relações ou termos de trocas são definidos como a razão dos preços das exportações sobre os preços das importações. Claro que tais movimentos dependem da elasticidade da demanda por importações. Assim, teria que se avaliar se as perdas com os termos de troca de uma redução de tarifas superariam as perdas de ineficiência da produção e do consumo com as tarifas (“peso morto”), o que, nesses casos, justificariam o uso de tarifas. Ou seja, o uso de tarifas pode ser justificado quando as perdas decorrentes da não tarifação são maiores que as perdas decorrentes do uso das tarifas, conhecidas como “peso morto” (também chamados de efeitos alocativos), que resumem os diversos tipos de ineficiências do lado do produtor, bem como as evidentes perdas do consumidor.

Considerando que o setor automotivo mundial é aquele que possui o maior valor adicionado de serviços,<sup>7</sup> há que se supor que o aumento do consumo e produção no interior da cadeia automotiva deva impulsionar a produção de serviços. Assim, a questão é saber em quanto os serviços seriam estimulados, dada uma diminuição da tarifa de importação no setor automotivo apenas. Naturalmente, deve-se ainda levar em consideração o fato de que o modelo GTAP, por ser estático e utilizar retornos constantes de escala e competição perfeita, tende a subestimar os resultados.

Assim, a simulação de política comercial consistiu de uma desoneração de 50% na alíquota de importação do setor automotivo de cada país isoladamente, para comparar os resultados entre si. Portanto, foram implementados treze experimentos, já que se tratam de quatorze países, tendo sido excluído o Japão por não aplicar qualquer tarifa às importações de automóveis, logo não faria sentido uma simulação de política de redução tarifária nesse caso. Todas as simulações foram obtidas com a escolha do método Gragg a dois, quatro e seis passos extrapolados, ou seja, como as equações do modelo GTAP necessitam ser linearizadas, de modo que suas variáveis estejam escritas no formato de variações percentuais, trata-se de um método de resolução de sistemas lineares mais comumente utilizado, já que permite uma solução mais acurada.<sup>8</sup>

Cabe esclarecer que o que mais interessa são os efeitos de tendência, e não necessariamente a magnitude da alteração dos valores; esta é muito mais relevante quando comparada entre países. A seguir apresentam-se os resultados selecionados de três países: França, Índia e Brasil – França pela forte representatividade da participação dos serviços no valor adicionado das exportações; Índia pelo fato de ter sido o país mais protecionista, com maior alíquota bilateral média às importações do setor automotivo; e Brasil, que além de ter apresentado a segunda maior alíquota às importações, é o objeto último de análise.

#### 4.1 O caso francês

Foi visto em trabalho anterior<sup>9</sup> que a França possuía o maior valor adicionado de serviços nas exportações do setor automotivo (43,18%), seguida da Itália (42,44%), Alemanha (41,40%) e Índia (38,94%), no ano de 2009. Assim, pode-se esperar que uma desgravação tarifária em seus setores automotivos correspondesse em maior estímulo de seus setores de serviços, caso houvesse ainda um

7. Ver Curzel (2015).

8. Para uma discussão sobre o assunto, ver Hertel, Horridge e Pearson (1992).

9. Ver Curzel (2015).

elevado índice de participação na cadeia de valor “para trás”, ou seja, maior conteúdo de insumos importados nas exportações de automóveis. Neste mesmo ano de 2009, neste indicador os destaques ocorreram com Coreia (6,65), México (6,62), França (6,34) e Alemanha (6,07). Não era o caso da Índia (0,87), nem da Itália (2,05).

Em outras palavras, esperar-se-ia que um choque como o de redução tarifária das importações da cadeia automotiva exercesse consideráveis efeitos nos setores de serviços da França e Alemanha, mais fortemente, dadas duas fortes evidências, seja sua elevada participação dos serviços em suas exportações, seja seu elevado índice de participação “para trás” na cadeia. No entanto, o experimento não confirmou a hipótese, conforme pode-se observar na tabela 5. Em ambos os países, ou não houve repercussão no setor de serviços ou foi negativo como com a Alemanha em comércio, hotéis e restaurantes, transportes e telecomunicações, e outros serviços. Exceção ao subsetor da construção civil, que apresentou impacto positivo e maior na Alemanha, relativamente à França.

Deve-se acompanhar o que ocorreu no caso francês. Com a redução de 50% da tarifa às importações do setor automobilístico, salta-se de uma média de 1,8%, para 0,83%. A consequência deve ser a queda de todos os preços das importações deste setor, independente da origem, já que o choque foi uniforme. Em média, os preços na alfândega caíram 0,79% (preço *CIF* adicionado da tarifa), mas os importados do Japão sofreram queda de 3,7%, o qual não foi exatamente equivalente à redução da tarifa porque o preço *CIF* elevou-se 0,01% e também devido à questão relacionada ao método de linearização utilizado. No entanto, o que vai interessar é o preço desses importados, como um todo e independente da origem, no mercado francês, o qual resultou numa queda de 0,36% apenas – o que é explicado pela participação dos parceiros nesse mercado (*share*). E apenas Alemanha, Estados Unidos e Espanha detêm mais de 56% desse mercado de importados na França, e esses preços, cujas alíquotas de importação já eram bem baixas, caíram em média 0,3%.

Uma mudança na demanda por importações é composta de dois efeitos, o de expansão e o de substituição. No primeiro caso, indica o aumento das importações de uma dada origem, baseado no aumento da composição das importações de todas as origens. Já o efeito substituição busca captar a tendência de se buscar os produtos mais baratos. No caso francês, o efeito substituição dominou o efeito expansão. Também é possível saber que do total do aumento das importações, cerca de 54% foram feitas pelas firmas e o restante pelas famílias.

Assim, como o que era esperado para o caso francês – que possuía uma das mais altas participações do valor adicionado de serviços nas exportações brutas de automóveis e um elevado índice de participação na CGV do setor “para trás” -, era um bom aumento nas exportações e, em decorrência, um impacto positivo no setor de serviços, coisa que não ocorreu, e após analisar parte dos resultados, pode-se considerar que a hipótese não foi confirmada por pelo menos uma razão: a de que o impacto nas exportações do setor foi muito pequeno e, portanto, insuficiente para influenciar a produção no setor de serviços.

Sendo assim, observar-se-á agora, por razões diferentes daquelas para a escolha da França, qual foi a sucessão de acontecimentos na Índia, após a implementação do choque, que resultou no maior impacto no setor de serviços (transporte e telecomunicações e outros serviços).

TABELA 5

**Efeitos das simulações de política comercial sobre as exportações, importações e produção**  
(Em %)

Simulações		Setor automotivo				Produção nos setores de serviços (qo)				
		Exportações qxw	Importações		Produção qo	Construção	Com_ Hot_Rest	Transp Teleco	Intern_ Finan	Out_ Serv
			Qim total com tarifa	Qxs média sem tarifa						
Sim_1	Brasil	3,01	7,74	19,29	-0,98	0,35	0,02	-0,01	-0,01	-0,01
Sim_2	França	0,37	0,61	3,69	-0,02	0,01	0	0	0	0
Sim_3	Índia	1,61	9,78	21,64	-4,12	0,11	0	0,08	-0,10	0,04
Sim_4	Alemanha	0,41	1,11	3,21	-0,02	0,07	-0,01	0	-0,01	-0,01
Sim_5	EUA	0,10	0,57	0,77	-0,16	0,01	0	0	0	0
Sim_6	Canadá	0,62	0,58	6,34	0,21	0,07	0	-0,01	-0,02	-0,01
Sim_7	Reino Unido	0,31	0,75	2,47	-0,22	0,05	-0,01	0	0	0
Sim_8	Espanha	0,64	0,68	4,02	0,05	0,04	0	-0,01	-0,01	0
Sim_9	Itália	0,28	0,62	4,50	-0,17	0,02	0	0	0	0
Sim_10	Bélgica	0,97	0,97	4,37	0,80	0,06	0	-0,01	-0,04	-0,02
Sim_11	México	1,78	2,67	20,27	0,20	0,15	0,02	0,01	-0,03	0
Sim_12	Coreia	0,89	5,93	8,06	-0,22	0,06	-0,01	0,01	-0,01	0
Sim_13	China	2,22	13,46	9,20	-2,26	0,08	0	0,05	0,02	0

Fonte: Resultados da simulação com o RunGTAP.

## 4.2 O caso indiano

Em primeiro lugar, deve-se destacar que o país possuía a maior alíquota média de tarifas às importações (14,73%) do setor automobilístico (tabela 3), superando, inclusive o Brasil (11,95%). Assim, após o choque tarifário, a média da tarifa aplicada cai para 7,4%. Já os preços médios na alfândega caem 6,3%, com a maior queda ocorrida nos bens advindos do Japão (-11,51%). Os preços dos importados no mercado indiano chegam a cair 5%. Cerca de 64% da origem desses importados é dominada pelos Estados Unidos (41,12%), França (13,4) e Alemanha (9,31%) e ainda pode-se acrescentar a Coreia (6,35) e China (4,61%). Mas os preços dos Estados Unidos e da França caíram apenas cerca de 2%, enquanto que os demais, cerca de 7%, daí a queda geral nos preços de 5%. Tais importações indianas dirigiram-se 93% para as firmas, 5,6% para as famílias e 1,4% para o governo.

Também pode-se analisar as importações do próprio setor automobilístico indiano, que se pode considerar como insumos importados do setor. Os preços para o setor caíram 1,29%, sendo uma composição dos preços dos importados (-4,97%) e dos domésticos (-0,26%), sendo uma participação de 20% de importados e 80% de domésticos. Já a quantidade de insumos importados cresceu 8,05%, sendo resultado do efeito expansão e do efeito substituição, sendo este maior.

Assim, apesar da Índia não ser um país relevante nas exportações do setor automotivo, pôde-se verificar que a desoneração da tarifa influenciou o aumento das exportações do setor, tendo havido algum impacto nos serviços. Também deve-se lembrar que a Índia apresentou uma participação do valor adicionado de serviços, em seu setor automotivo, de 38,9%, uma das mais altas.

### 4.3 O caso brasileiro

O setor brasileiro de serviços que apresentou expansão foi o de comércio, hotéis e restaurantes, excetuando-se o da construção civil, que foi positivo em todas as situações. Já foi visto que o Brasil tinha a segunda maior tarifa às importações no setor automotivo, atrás da Índia, com 11,95% e, após o choque, essa média cai para 5,98%. Com relação aos preços destes importados, após o choque tarifário, caíram, em média, cerca de 5,14% ao chegar na alfândega. A maior queda ocorreu com os produtos coreanos (-12,04%), seguidos dos do Restante da Ásia (-7,97%), Índia (-7,11), Japão (-6,94%) e Alemanha (-6,84%). Após a ponderação pelas participações de cada parceiro, os preços resultaram numa queda de 3,97%. O primeiro grande parceiro foram os Estados Unidos, com *share* de 25,8%, mas cujos preços caíram apenas 1,97%. O segundo, o Restante das Américas, com 18,83%, e cujos preços caíram 0,07%. Seguem-se França (11,15%), Alemanha (9,91%) e Japão (8,17%), como os próximos parceiros mais importantes.

Do aumento médio da quantidade importada, de 19,29%, foram responsáveis pelo efeito expansão 7,74%, sendo o restante o efeito substituição. Foram 82% que se dirigiram às firmas e 18% às famílias. Além disso, 51% do que se dirigiu às firmas foram especificamente para o setor automotivo, logo, pode-se considerar que sejam insumos intermediários do setor. Para este setor, os preços desses insumos caíram apenas 1,8%, já que se trata de uma combinação entre os preços dos produtos domésticos e importados, sendo de 35% a participação destes.

Em trabalho anterior, foi visto que a participação do valor adicionado de serviços no setor automotivo brasileiro foi de cerca de 31,8%, em 2009, somente maior que aquelas observadas na Coreia, China e Japão (surpreendentemente). Mesmo assim, considerando o choque tarifário executado, foi possível observar algum impacto no setor de serviços, já que houve aumento nas exportações do setor automotivo, a despeito da sensível queda em sua produção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível notar, por meio dos exercícios de simulação de uma redução tarifária de 50% nas importações da cadeia automotiva dos principais exportadores mundiais, que seus impactos sobre o setor de serviços ainda foram bastante pequenos, ou até negativos, como os que ocorreram em alguns subsectores de serviços da maioria dos países analisados, com exceção da China, da Itália e da França.

No caso francês, esperava-se que os efeitos sobre a produção do setor de serviços fossem maiores do que o resultante pelo fato de o país ter um dos maiores indicadores de participação na cadeia de valor automotiva “para trás”, ou seja, cujo conteúdo das exportações é composto de importações de insumos intermediários do setor. De todo modo, houve aumento das exportações na cadeia, como era esperado, porém pouco ou nada se refletiu na produção dos subsectores de serviços. Outra razão pela qual esperava-se impacto maior é o fato de que a França possui a maior participação de serviços, entre os países analisados, nas exportações da cadeia automotiva.

A Índia e o Brasil estariam relativamente mais próximos em termos da estruturação de seu setor automotivo, já que ambos possuem elevadas alíquotas de importação e ambos possuem baixo indicador de participação na cadeia de valor automotiva. O Brasil ainda está relativamente pior, já que possuía uma participação dos serviços nas exportações da cadeia automotiva muito menor que a da Índia.



Assim, espera-se que os impactos no setor de serviços da Índia fossem melhores e maiores que aqueles observados para o caso brasileiro, porém os resultados do modelo não permitem assim afirmar com tanta confiança, de modo que sugerem-se novas formulações de modelos de equilíbrio geral, com novas estratégias de agregação setorial inclusive, de modo a melhor investigar essa importante questão sobre a fragmentação produtiva.

#### REFERÊNCIAS

- BURFISHER, M. E. **Introduction to computable general equilibrium models**. Cambridge University Press, 2011.
- CURZEL, R. **A participação dos serviços nas cadeias globais de valor selecionadas**. 2015. (Texto para Discussão). No prelo.
- DIMARANAN, B. V. **Global trade, assistance, and production: the GTAP 6 data base**. Lafayette: Center for Global Trade Analysis/Purdue University, 2006. p. 11.K – 4-6.
- FERREIRA FILHO, J. B. **Uma análise de equilíbrio geral dos impactos da integração econômica no Cone Sul sobre a agricultura brasileira**. 1998. Tese (Livre-Docência) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- HERTEL, T. W. (Org.). **Global trade analysis: modeling and applications**. Cambridge University Press, 1997.
- HERTEL, T. W.; HORRIDGE, J. M.; PEARSON, K. R. Mending the family tree: a reconciliation of the linearization and levels schools of applied general equilibrium modeling. **Economic Modeling**, n. 9, p. 385-407, 1992. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0264999392900203>>. Acesso em: 31 July 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- HERTEL, T. W.; HORRIDGE, J. M.; PEARSON, K. R. **Analyse GE: software assisting modelers in the analysis of their results**. 2010. Disponível em: <<http://www.copsmodels.com/ftp/ange/phh.pdf>>. Acesso em: 31 July 2014.
- NARAYANAN, B. G.; AGUIAR, A.; MCDUGALL, R. **Global trade, assistance, and production: the GTAP 8 database, center for global trade analysis**. Purdue University, 2012. Disponível em: <[https://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8\\_doco.asp](https://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v8/v8_doco.asp)>. Acesso em: 31 July 2014.

## ANEXO A

### QUADRO A.1

#### Agregação regional da estrutura GTAP

Países/regiões
1) Japão (JPN)
2) Alemanha (DEU)
3) EUA (USA)
4) Canadá (CAN)
5) França (FRA)
6) Reino Unido (RU)
7) Espanha (ESP)
8) Itália (ITA)
9) Bélgica (BEL)
10) México (MEX)
11) Coreia (KOR)
12) China (CHN)
13) Brasil (BRA)
14) Índia (IND)
15) Resto da Ásia (RAS) inclui: Austrália, Nova Zelândia, Resto da Oceania, Hong Kong, Mongólia, Taiwan, Resto da Ásia do Leste, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietnã, Resto do Sudeste Asiático, Bangladesh, Nepal, Paquistão, Sri Lanka, Resto do Sul da Ásia.
16) Resto das Américas (RAM) inclui: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Resto da América do Norte (Groenlândia, Saint Pierre e Miquelon, Bermudas), Resto da América do Sul (Ilhas Falklands, Guiana Francesa, Guiana e Suriname), Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, El Salvador, Resto da América Central (Belize), Resto do Caribe (Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Haiti, Jamaica, Montserrat, Antilhas Holandesas, Aruba, Porto Rico, São Cristóvão e Nevis, Anguilla, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trindade e Tobago, Ilhas Turcas e Caicos e Ilhas Virgens Americanas).
17) Resto da União Europeia (RUE) inclui: Áustria, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Látvia (antiga Letônia), Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Bulgária e Romênia.
18) Resto do Mundo (RM) inclui: Ilhas Seychelles, Noruega, Islândia, Liechtenstein, Resto da Antiga União Soviética (Albânia, Belarússia, Croácia, Rússia, Ucrânia, Rep. da Moldávia), Resto da Europa (Andorra, Bósnia Herzegovina, Ilhas Faroas, Gibraltar, Vaticano, Mônaco, Montenegro, San Marino, Sérvia, Macedônia, Guernsey, Jersey, Sérvia e Montenegro), Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Bahrain, Irã, Israel, Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita, Turquia, Emirados Árabes, Resto do Oriente Médio (Palestina, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, Iêmen), Egito, Marrocos, Tunísia, Argélia, Líbia, Saara Ocidental, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Senegal, Cabo Verde, Gâmbia, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Guiné-Bissau, Santa Helena, Serra Leoa, Rep. Central Africana, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe, Angola, Rep. do Congo, Etiópia, Quênia, Madagascar, Malawi, Mauritiús, Moçambique, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue, Burundi, Cômoro, Mayotte, Eritreia, Djibuti, Seychelles, Somália, Sudão, Botswana, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Lesoto, Antártica, Ilhas Bouvet e captura os fluxos residuais do comércio no modelo.

Fonte: Base de dados GTAP 8.0.

QUADRO A.2  
Agregação setorial

Número do setor	Sigla do setor	Sigla dos produtos agregados	Descrição <sup>1</sup>
1	AgCaSilPes Agricultura, caça, silvicultura e pesca	Pdr, wht, gro, v_f, osd, c_b, pfb, ocr, ctj, oap, rmk, wol, frs, fsh	Arroz em casca, trigo em grão, outros grãos, milho, vegetais e frutas (derivado de outros produtos agrícolas), soja em grão, cana-de-açúcar, algodão em caroço e lã, café em côco e outros produtos agropecuários, bovinos e suínos e aves vivas, leite natural, produtos florestais (derivados de outros produtos agrícolas), pescado.
2	Ext_Mineral Extrativa mineral	Coa, oil, gas omn	Petróleo (derivado de petróleo e extração de gás), carvão e outros, e gás (derivado de petróleo e extração de gás) e outros minerais.
3	Alim_Beb_Tab Alimentos, bebidas e tabaco	Pcr, Sgr, Cmt, omt, Vol, Mil, Ofd, B_t	Arroz beneficiado, açúcar, carne bovina e carne de aves abatidas, óleos vegetais em bruto e refinados, leite beneficiado e outros laticínios, farinha de trigo, produtos do café, outros produtos vegetais beneficiados e outros produtos alimentares, inclusive rações e bebidas.
4	Tex_Vest_Cou Têxtil, vestuário e couro	Tex, Wap, Lea	Fios têxteis e tecidos naturais, fios têxteis e tecidos artificiais, e outros produtos têxteis, artigos do vestuário, produtos de couro e calçados.
5	Mad_Pap_Imp Produtos de madeira, papel, edição etc.	Lum, Ppp	Madeira e mobiliário; papel, celulose, papelão e artefatos.
6	P_Quim_MinNM Produtos químicos, borracha, plásticos e minerais não metálicos	P_c, Crp, Nmm	Gasolina pura, óleos combustíveis, outros produtos do refino, produtos petroquímicos básicos e gasoálcool; elementos químicos não petroquímicos, álcool de cana e cereais, adubos, resinas, tintas, produtos farmacêuticos e de perfumaria, outros produtos químicos, produtos derivados da borracha e artigos de plástico; produtos minerais não metálicos e minério de ferro.
7	P_Metalur_Me Produtos metalúrgicos, metálicos	L_s, nfm, Fmp	Produtos siderúrgicos básicos, laminados de aço, e produtos metalúrgicos não ferrosos e outros produtos metalúrgicos.
8	Maq_Equip Máquinas e equipamentos	Ome, ele	Fabricação e manutenção de máquinas e equipamentos, tratores e máquinas de máquinas e equipamentos, material elétrico, e equipamentos eletrônicos.
9	Veic_OTransp Veículos e outros equipamentos de transporte	Mvh, Otn	Automóveis, caminhões e ônibus, e outros veículos e peças.
10	Mobil_Recicl Mobiliário, reciclagem e outros	omf	Produtos diversos (mobiliário, joias, reciclagem).
11	Elet_Gas_Ag Eletricidade, gás e água	Ely, gdt, wtr	Serviços de Utilidade Pública (SIUP) – fornecimento de eletricidade, gás e água.
12	Construcao	cns	Construção civil.
13	Com_Hot_Rest Comércio, hotéis e restaurantes	trd	Margem de comércio, alojamento e alimentação.
14	TrasnTeleco Transportes e telecomunicações	otp, wtp, atp, cmn,	Transportes e comunicações.
15	Interm_Finan Intermediação financeira	ofi, isr	Serviços financeiros e seguros.
16	Out_Serv Outros serviços	obs, ros, osg, dwe	Saúde e educação mercantis, aluguel de imóveis, outros serviços, serviços prestados às empresas, serviços privados não mercantis, administração pública, educação pública, saúde pública e aluguel imputado (sem correspondência com ISIC).

Fonte: Base de dados GTAP 8.0.

Nota: <sup>1</sup> Esta descrição se refere aos dados brasileiros para a composição da estrutura GTAP (ver Dimaranan, 2006).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Ipea

### Revisão e Editoração

Editorar Multimídia

### Capa

Aline Rodrigues Lima

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo de Economia Internacional e de Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter entre 3 mil e 6 mil palavras, respeitando o máximo de 50 mil caracteres, com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de até 250 palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas *online* pelo *e-mail*: [bepi@ipea.gov.br](mailto:bepi@ipea.gov.br)

## ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

## POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais do *Boletim de Economia e Política Internacional*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

### Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

