ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	COMPLEMENTARIDADE PRODUTIVA NA AMÉRICA DO SUL
Autores (as)	Renato Baumann
DOI	-

Título do livro	BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2015: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores (as)	André de Mello e Souza Pedro Miranda
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2015
Edição	
ISBN	978-85-7811-264-6
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2015

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

CAPÍTULO 3

COMPLEMENTARIDADE PRODUTIVA NA AMÉRICA DO SUL

Renato Baumann[1]

1 INTRODUÇÃO

Os propósitos de promover a integração regional na América Latina vêm de longa data.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1948. Já no ano seguinte, os países da América Central pediram à instituição apoio técnico para viabilizar um processo de aproximação que permitisse ampliar os diminutos mercados nacionais e possibilitar a produção industrial em escala. Isso deu origem a um acordo firmado antes do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Europeia, que é considerado um marco zero dos processos de integração regional no mundo capitalista.[2]

Há, evidentemente, grandes diferenças entre a experiência europeia e a latino-americana. De imediato, o fato – frequentemente mencionado – de que no caso europeu a maior parte das transações de cada país europeu sempre foi com outros países da mesma região. A criação da Comunidade do Carvão e do Aço e posteriormente da Comunidade Europeia reflete não apenas o esforço para se criar um ambiente que dificultasse a repetição das traumáticas guerras que assolaram aquele continente por séculos, mas também – o que é relevante do ponto de vista econômico – essencialmente consolidou uma situação de fato, proporcionando um arcabouço institucional para um volume expressivo de transações.

No caso da América Latina, é possível identificar alguma relação entre os diversos exercícios de integração sub-regional e suas origens enquanto vice-reinados, no período colonial, mas a aproximação essencialmente se esgota nas raízes históricas e nos bons propósitos políticos (Baumann, 2014). As relações econômicas entre os países da região sempre foram muito limitadas. A decisão de promover a integração permanece, sobretudo, uma decisão política: trata-se de procurar criar os vínculos econômicos que não tiveram origem de forma natural, a exemplo do caso europeu.

Isso não significa dizer que a criação desses vínculos econômicos não possa ser feita como decorrência de acordos e estratégias políticas. Dois exemplos ilustram essa possibilidade.

Na América do Norte, a proximidade com a maior economia do planeta determinava um grau significativo de transações por parte do Canadá e do México com os Estados Unidos. No entanto, o acordo de livre comércio firmado no início da década de 1990 não apenas

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Em 1949, foi criado o The Council for Mutual Economic Assistance (Comecon), entre os países da Europa do Leste, mas essa não é uma iniciativa considerada estritamente comparável com as demais, do mundo capitalista.

consolidou essa situação mas também proporcionou condições para um aumento expressivo dessa interação, inclusive em novos setores, como é o caso dos serviços. De fato, a elevada correlação dos ciclos de atividade nas três economias hoje é uma novidade histórica para esses países.

Algo distinto teve lugar no Sudeste Asiático. Marcados por conflitos de diversos tipos, os países asiáticos foram, de um modo geral, tradicionalmente resistentes à negociação de acordos de preferências comerciais em nível regional. No entanto, desde a década de 1970, o grau de interação entre a economia japonesa e a dos então denominados *tigres asiáticos* era marcante e deu origem à representação de seu desempenho como um conjunto de *gansos voadores*.

Esse modelo foi até certo ponto uma referência para o que se observa a partir da década de 1990, quando capitais inicialmente japoneses e sul-coreanos e posteriormente (e com muito mais intensidade) chineses passaram a buscar nos países vizinhos fontes de oferta de mão de obra e insumos a preços mais baixos, como forma de assegurar competitividade. Hoje é comum a percepção de que essa região tornou-se a mais competitiva no comércio de produtos manufaturados graças, em grande medida, ao modelo adotado de complementaridade produtiva. A prosperidade compartilhada favoreceu a convivência pacífica e construtiva das economias da região até aqui.

Comparada com a trajetória dessas outras regiões, parece claro que a experiência latino-americana (e particularmente a sul-americana) é marcada por duas características: a baixa tradição de intercâmbio entre os países e o limitado grau de complementaridade produtiva em nível regional. Condicionantes geográficos (uma cordilheira e uma das maiores florestas do planeta), políticas comerciais restritivas, instabilidade macroeconômica e em alguns casos também política, associados à falta de um projeto de longo prazo para a inserção internacional dos países fizeram com que o nível de transações comerciais intrarregionais tenha permanecido há tempos em patamares bem inferiores aos observados em outras regiões.

TABELA 1
Importância relativa das exportações regionais nas exportações totais (2014)
(Em %)

Mercosul (Mercado Comum do Sul)	13,9
CAN (Comunidade Andina)	7,4
Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte)	50,2
Asean (Associação de Nações do Leste Asiático)	25,5
UE (União Europeia)	63,0
Cemac (Comunidade Econômica e Monetária da África Central)	2,6
Comesa (Mercado Comum do Leste e Sul da África)	8,5
CIS (Comunidade dos Estados Independentes)	1,8
Ecowas (Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África)	6,4
SADC (Comunidade para o Desenvolvimento Sul-Africano)	7,7
WAEMU (União Econômica e Monetária do Oeste da África)	12,4

Fonte: Disponível em: <www.wto.org>.

A tabela 1 ilustra os graus variados de importância relativa do comércio regional. Nos dois exercícios de integração sul-americanos indicados – Comunidade Andina e Mercosul –, o peso das transações intrarregionais é bem mais baixo que, por exemplo, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), na Associação de Nações do Leste Asiático (Asean) e na União Europeia, embora seja mais expressivo que no caso de diversos exercícios no continente africano. Essa é uma situação que perdura há alguns anos, em que pese a longa tradição de manifestações oficiais em prol da integração regional.

Neste capítulo, parte-se da hipótese de que um estímulo ao processo de integração regional poderia derivar da promoção de integração produtiva entre os países, a exemplo do que se observa nas regiões com maior dinamismo. Isso remete à tendência, nos últimos anos, a fragmentar o processo produtivo em diversos setores e etapas realizadas em países distintos.

A lógica de produção em cadeias de valor poderia ser uma fonte de competitividade para alguns setores – ao possibilitar acesso a insumos a preços mais baixos – ao mesmo tempo em que poderia ser um elemento de estímulo ao processo de integração regional. Um *jogo de soma positiva* em que os países se unam para produzir de forma conjunta itens destinados à venda em terceiros mercados certamente contribui mais para identificar rumos e estimular a integração regional do que o frequente conflito derivado da imposição de barreiras ao comércio bilateral.

Desse modo, a pergunta básica que se procurará responder neste capítulo é se existem indicações de que há um potencial significativo para se promover complementaridade produtiva entre as economias da América do Sul. Para isso, será feito um mapeamento da capacidade potencial de oferta por parte dos países vizinhos de insumos presentes na pauta de importação brasileira.

O argumento é apresentado aqui com base em alguns indicadores de que existe um potencial de complementaridade a ser explorado na região. Isso ainda não se concretizou por razões de carência na infraestrutura existente na região e – sobretudo – por razões de política, em que ainda predomina tendência à busca de saldos comerciais bilaterais, em lugar de promoção da complementaridade.

A próxima seção apresenta algumas das características da nova lógica produtiva, em cadeias de valor. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada. A quarta seção traz os resultados obtidos, e a quinta seção mostra algumas das restrições que permanecem e dificultam a integração produtiva com outros países. A última seção apresenta algumas considerações gerais.

2 A LÓGICA DAS CADEIAS PRODUTIVAS

O fatiamento das etapas de um processo produtivo é antigo. Desde que Henry Ford adotou de forma ampla o processo de produção em linha – mais tarde imortalizado de forma irônica no filme *Tempos modernos* de Charlie Chaplin – diversos setores passaram a adotar essa estratégia. Mais recentemente, na década de 1970, as empresas japonesas adaptaram esse processo a uma sincronização com a formação de estoques, beneficiando-se da estratégia batizada de *just in time*, com produção fatiada, e de resposta (rápida) à certeza da existência de demanda.

A novidade das últimas décadas é a possibilidade de que as diversas etapas da produção possam ocorrer em países distintos.

A importância que esse tema tem adquirido está associada não apenas à sua peculiaridade, mas também – sobretudo – ao fato de que para diversos países esse procedimento tem constituído fonte de competitividade. Isso é verdade, em particular, na fabricação de alguns tipos de produtos manufaturados.

Além disso, boa parte do comércio internacional hoje é em produtos intermediários, o que reforça a indicação da importância desse tipo de processo produtivo e leva ao reconhecimento de que as estatísticas convencionais de comércio contêm forte componente de dupla contagem (Ahmad e Ribarsky, 2014).

A opção pela fragmentação do processo produtivo em países distintos pressupõe que as unidades em localidades variadas podem reduzir seus custos, ao conseguir acesso a matérias-primas e/ou a fatores de produção a custos mais baixos do que na alternativa de concentrar todas as atividades em um único país (Blyde, 2014).

E a participação nesse processo fragmentado dá margem a novas oportunidades, em particular para economias de menor porte. Passa a ser possível, por exemplo, que um país possa participar de uma cadeia de valor em setores nos quais não tem claras vantagens comparativas, mas apresente vantagens em termos locacionais que facilitem a implementação de etapas produtivas específicas, para suprir a linha de montagem em outro país. Participar de cadeias de valor é reconhecido como um instrumento que tem permitido a algumas economias menos desenvolvidas reduzir seu tempo de aproximação em relação às economias mais ricas (Baldwin, 2011).

Há (ao menos) três formas básicas para a participação de um país numa cadeia de valor. A mais simplista é quando um país (A) é mero fornecedor de matérias-primas. Nesse caso, ele compra pouco ou nada dos demais, e essencialmente fornece um insumo básico para o restante da cadeia produtiva. Ele absorve os benefícios da atividade exportadora, mas de maneira tal que provavelmente conseguiria esses benefícios de qualquer modo, sem necessariamente ganhos adicionais por pertencer à cadeia produtiva.

Uma segunda possibilidade, que demanda mais condições materiais, como a existência de infraestrutura de qualidade, disponibilidade de mão de obra com qualificação acima de certo nível médio (em particular – mas não apenas – engenheiros), facilidade de acesso a insumos (portanto política comercial não restritiva), condições eficientes de comunicação, entre outras, é a etapa de montagem. Esse é um país (B), mais facilmente identificável como produtor/exportador de bens finais, e é ele que as estatísticas convencionais de comércio exterior normalmente identificam como a origem dos produtos transacionados (essas estatísticas não discriminam a origem do valor adicionado).

A existência de cadeias leva a se questionar a identificação do ganho total com o valor exportado. À diferença dos enfoques tradicionais de comércio, o fato de um país exportar bens

finais produzidos de forma fragmentada faz com que nem sempre o valor total exportado seja de mesma magnitude que os ganhos efetivos com a atividade exportadora. O que importa, do ponto de vista de ganho líquido para a economia exportadora, é quanto da renda gerada com a atividade exportadora é efetivamente retida no país (valor adicionado).

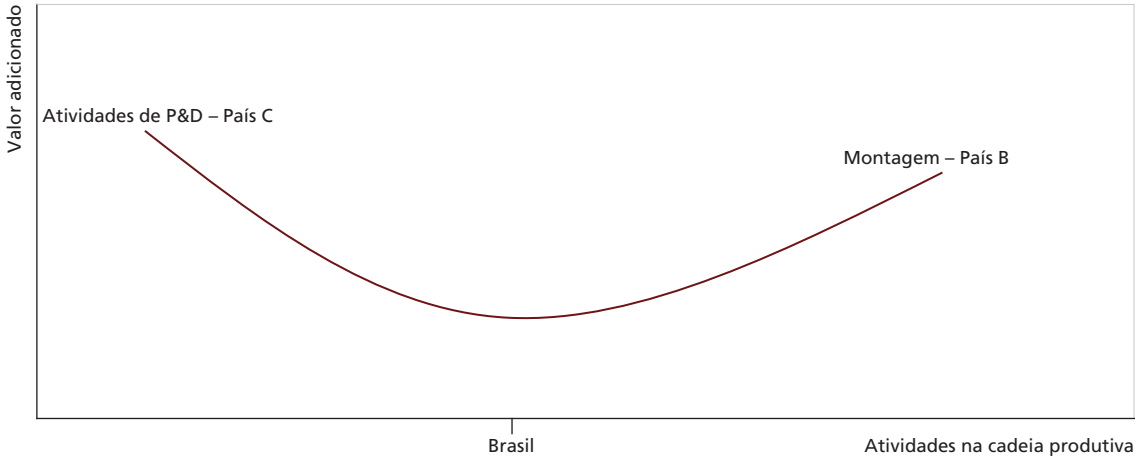
Esse tipo de consideração leva ao terceiro tipo de participante. Se o país (B), onde ocorre a montagem dos bens finais transacionados, está mais bem situado na cadeia de valor que o país que é simples fornecedor de matéria-prima (A), sua posição é superada por outra ainda mais nobre, que é a do país (C), onde têm lugar o desenho e a concepção do produto a ser fabricado.

É comum representar esse esquema conforme demonstrado no gráfico 1.

Valor adicionado mais alto significa que é gerado um volume mais expressivo de renda, com o que pode haver benefício em termos de maior remuneração dos fatores produtivos empregados.

O país onde é gerada a concepção do produto tem a *governança da cadeia produtiva*, portanto é aí onde os ganhos são mais expressivos. Um país – como o Brasil – que participa essencialmente provendo matérias-primas para os demais participantes da cadeia tem ganhos limitados.

GRÁFICO 1
Distintas formas de participar de cadeias de valor



Fonte: Backer (2013) *apud* Oliveira (2015), com adaptação.

A *candidatura* a *país B* é algo que demanda decisão política e iniciativa, em termos de adequação das condições básicas requeridas. Em termos de relações regionais entre economias em desenvolvimento este talvez seja o objetivo mais viável, uma vez que aí há relativamente pouca atividade de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, e muito provavelmente capacidade limitada para geração de inovações. A melhora nas condições básicas de uma economia pode vir a qualificá-la para se tornar o centro de montagem de boa parte dos produtos fabricados de forma conjunta em uma região.

Tentar ser *país C* é um desafio. Em boa parte dos setores produtivos, esse papel é desempenhado por empresas de grande porte, transnacionais, detentoras de muitas patentes e com processos produtivos pulverizados em diversas unidades localizadas em países distintos. São poucos os países com esse potencial. Este continua a ser um atributo mais facilmente encontrável na América do Norte, Europa Ocidental, Japão e crescentemente na Coreia do Sul. A China tem se esforçado para passar de país *B* para *C*, com sucesso crescente, mas ainda limitado.

A predominância de grandes empresas transnacionais no conjunto de países *C* e o consequente domínio sobre a governança das cadeias de valor provoca com frequência sentimentos de rejeição a todo o processo de participação nessas cadeias. Essa é uma linha de argumentação que desconsidera os ganhos potenciais que poderiam advir da evolução de uma economia do nível de país *A* para país *B*, isto é, de mero supridor de itens básicos para centro de montagem de partes geradas em terceiros países, provavelmente vizinhos em termos geográficos.

A produção fragmentada em cadeias tem diversas implicações.

Do ponto de vista teórico, altera o significado e a identificação dos ganhos com o comércio. Pela teoria tradicional, o benefício é a receita total com exportações. Mas se a economia importa uma porcentagem significativa do valor que produz e exporta, o elemento relevante para se identificar o que constitui efetivamente ganho é o valor adicionado nacional (que é igual à remuneração dos fatores produtivos) (Ahmad e Ribarsky, 2014).

Segundo a teoria convencional da proteção, impor barreiras ao comércio pode estimular a produção nacional dos itens que competem com importações. Mas se a produção é fragmentada, a imposição de barreiras pode de fato penalizar a produção nacional, se incidir sobre a importação de insumos que comporão o produto a ser exportado.

De modo semelhante, pode-se argumentar que se pela teoria convencional uma desvalorização cambial tende a estimular exportações e desestimular importações, na produção em cadeia a variação cambial eleva o custo de importação de insumos, o que pode vir a provocar efeito negativo sobre o volume exportado.

A produção fragmentada também altera o processo de identificação de setores prioritários e as ocupações desejáveis. As políticas industriais com frequência priorizam os setores com maior contribuição para o *deficit* comercial, em uma lógica de promoção da substituição de importações.

No ambiente de produção fragmentada, a prioridade passa a ser os segmentos produtivos em que há vantagem comparativa (ou locacional) para participar das cadeias de valor. Não é imediato saber quais são esses setores. Da mesma forma, passa a ser um desafio metodológico identificar o tipo requerido de qualificação dos trabalhadores para essas atividades. Indicadores de vantagens comparativas reveladas – à la Balassa (1961) – são estimados em termos dos valores transacionados. Essas ferramentas aparentemente tão úteis ao desenho de políticas ficam comprometidas, no entanto, quando se leva em conta que o mais relevante é o valor adicionado em cada país, o que não necessariamente corresponde aos valores brutos transacionados.

A maior participação em cadeias de valor pode dar origem a mais exportações por unidade do produto nacional, mas não necessariamente gerar emprego e renda de forma sustentada no longo prazo, se não for acompanhada de aumento no valor adicionado na exportação.

Um exemplo é a reação do Brasil ao *boom* de exportações de *commodities* nos últimos anos. O país participa das cadeias de valor basicamente ofertando produtos com baixo grau de elaboração. Houve, em alguns anos, acúmulo de *superavit* comercial além do desejável, e com uma dupla implicação: a taxa de câmbio real despencou, afetando negativamente e de forma drástica o setor manufatureiro, e o desempenho exportador não se sustentou, a partir do momento em que houve retração da demanda externa pelas principais *commodities* exportadas. Perdeu-se um ativo que se mostrou importante em décadas passadas, que foi poder contar com uma pauta diversificada de comércio externo.

A produção fragmentada determina o tipo de política econômica a ser adotada. Como mencionado antes, não é mais trivial a identificação dos setores a serem priorizados. Além disso, não existe *candidatura* para participar de uma cadeia de valor. Não depende apenas da vontade das autoridades de um país. É preciso criar as condições para que as empresas identifiquem que a produção de parte do processo em um dado país é rentável. Isso pressupõe, no mínimo, contar com boa infraestrutura e nível aceitável de qualificação da mão de obra.

Mas nem todos os setores se prestam à lógica de produção fragmentada. Por definição, isso se limita apenas àqueles setores em que o processo produtivo pode ser fatiado. O que não se aplica, por exemplo, a processos contínuos. Na medida em que haja empenho em participar de cadeias produtivas esse pode ser um problema para as economias ricas em recursos naturais: não faz sentido se pensar que o processamento de produtos, como os da indústria de papel e celulose ou da siderurgia básica, possa ter lugar de forma geograficamente dispersa.

Os países latino-americanos – assim como os africanos – têm um perfil muito baixo no conjunto das cadeias globais de valor. Quando muito, participam como fornecedores de matérias-primas (OECD, 2013).

Na América Latina, há capacidade produtiva instalada no setor manufatureiro em diversos países, mas tem sido um denominador comum os produtores locais se ressentirem das condições de concorrência com produtos importados, sobretudo aqueles provenientes da Ásia. Frequentemente a preços reduzidos, tornados possíveis pela adoção de processos fragmentados de produção.

A questão que se coloca é, portanto, qual a possibilidade de se adotar aqui algo semelhante ao encadeamento produtivo verificado na Ásia, na Europa Ocidental e na América do Norte, como forma de elevar a competitividade da produção e estimular o processo de integração regional. No caso da economia brasileira, esta é uma questão que basicamente se refere às suas relações com os países vizinhos da América do Sul, uma vez que as distâncias envolvidas e as condições de infraestrutura de transporte tornam ainda mais difícil a interação com outras sub-regiões do continente americano.

3 METODOLOGIA

O exercício apresentado neste capítulo compreende parte inicial de um projeto amplo que está sendo desenvolvido no Ipea cujo objetivo é avaliar o potencial para uma integração produtiva ao nível regional, envolvendo dez países. O projeto compreende duas dimensões complementares, mas separadas.

A primeira está relacionada com o mapeamento das condições objetivas na economia brasileira e em países vizinhos selecionados, com relação à possibilidade de fatiamento do processo produtivo. Este capítulo traz os resultados obtidos nesta etapa do projeto para a economia brasileira.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), juntamente com a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (OMC), desenvolveu um projeto que levou à construção da matriz de insumo-produto para um grupo grande de (mais de cinquenta) países. Os resultados relativos à participação do Brasil claramente deixam muito a desejar.[3]

Apesar do seu peso e da sua diversidade do parque produtivo, a participação brasileira nessas cadeias de valor é reduzida, em que pese o aumento observado da participação de insumos importados em diversos setores produtivos, nos últimos anos.

As próprias dimensões do mercado interno dificultam uma conclusão definitiva quanto a se o país tem condições potenciais para aumentar sua participação no mercado internacional apenas por meio de políticas internas, independentemente de outras economias, ou se para tanto precisará replicar outras experiências de complementaridade produtiva em nível regional, promovendo a interação com os países vizinhos. Parte da resposta está relacionada ao próprio grau de conhecimento (ou desconhecimento) das eventuais oportunidades existentes.

A primeira etapa do projeto trata, portanto, do mapeamento da capacidade potencial de oferta por parte dos países vizinhos. Ao comparar esse potencial de oferta com os fluxos efetivos de comércio entre as economias sul-americanas e com o resto do mundo, isso permite identificar aqueles segmentos produtivos nos quais pareceria ser possível estimular um processo de complementaridade.

Uma vez conhecidos os setores produtivos e os segmentos nesses setores em que se possa identificar potencial para complementaridade, o passo seguinte será identificar as principais restrições existentes que têm até aqui dificultado a consolidação de processos produtivos conjuntos. Isso demandará pesquisa de campo, com entrevistas com os principais atores em cada setor selecionado, de modo a mapear as dificuldades em cada caso e poder orientar recomendações de política.

A lógica subjacente à promoção de encadeamento produtivo em mais de um país é de âmbito microeconômico, na busca de arranjos que permitam reduzir custos. Assim, ao considerar que a distância geográfica e as limitações existentes nos transportes constituem barreiras, o

3. Ver, a propósito: <http://goo.gl/gJhVGp>.

foco da análise se concentrou na identificação de potencial de complementaridade produtiva entre as economias da América do Sul.

A primeira etapa do projeto consistiu no mapeamento do que seria o potencial de complementaridade produtiva, a partir das informações secundárias disponíveis, com base nas estatísticas de comércio externo e nos setores das matrizes de insumo-produto. Isso foi feito na seguinte sequência.

1) Processamento dos dados de comércio da base The United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN/Comtrade), identificando os fluxos – para a média de 2009, 2010, 2011 e 2012 – do comércio total (exportações e importações) entre o Brasil e os países sul-americanos considerados. Os produtos foram considerados no nível de seis dígitos da classificação de mercadorias.

2) Com base nesses resultados, foi preparado um *mapa* de transações entre esses pares de participantes, identificando o número de produtos e o valor das transações para cada produto. Esses dados foram processados de acordo com a matriz de insumo-produto brasileira, de modo a identificar a incidência setorial dos fluxos de comércio. A matriz nacional considerada foi referente ao ano de 2005.

Um esforço adicional de identificação das barreiras existentes em cada setor – segunda etapa do projeto – permitirá inferir as medidas de política econômica que poderiam contribuir para facilitar a formação de cadeias produtivas regionais.

4 ALGUNS RESULTADOS POTENCIAIS PARA O BRASIL

Com base na matriz nacional adaptada para o formato 40 x 40 setores, procurou-se identificar em que setores e com que intensidade haveria indicação de potencial de complementaridade produtiva do Brasil com a região. O exercício consistiu em identificar os insumos importados por cada um dos setores e ver se os demais países sul-americanos teriam condições de ofertar esses itens.

A suposição básica foi de que se um dado país exporta um produto específico para terceiros países, ele teria em princípio – caso fossem adotadas políticas que promovam *desvio de comércio* em favor dos países vizinhos[4] – condições de satisfazer a demanda por esse produto em outro país da região. Essa é uma análise feita no nível de classificação de produtos desagregado a seis dígitos. Trata-se, portanto, de uma aproximação.

Se o exercício indica, por exemplo, que uma empresa brasileira importa, digamos, parafusos, e um país vizinho exporta parafusos, isso é computado como potencial de complementaridade. Há, contudo, a possibilidade de que o tipo de parafuso demandado seja de especificidade tecnológica de alto nível, e que o país vizinho não seja capaz de produzi-lo com esses requerimentos. Mas esse refinamento só poderá ser feito com base em pesquisa de campo, e não no nível de desagregação permitido pelas estatísticas disponíveis.

4. E supondo homogeneidade dos itens considerados.

O exercício assim construído permitiu identificar 26 setores para os quais há indicação de importação de insumos que – a julgar pelos dados de comércio para o período 2009-2012 – poderiam em princípio ser supridos pelos demais países sul-americanos, caso houvesse alguma medida de política (ou acordo) que provocasse desvio de comércio. São itens que esses outros países exportam para terceiros mercados.

Com essas ressalvas, a tabela 2 mostra quanto (em porcentagem de número de itens) dos itens importados por cada um dos setores os países da América do Sul poderiam suprir os setores produtivos brasileiros.

TABELA 2
Número de itens por país e número total de itens importados pelo setor
(Em %)

	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Produtos alimentícios: trigo e derivados, inclusive massas	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	4,3	8,7	8,7	8,7
Produtos alimentícios: açúcar e produtos de confeitaria	9,1	6,1	9,1	9,1	9,1	6,1	9,1	9,1	9,1
Outros produtos alimentícios	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Bebidas	12,5	12,5	12,5	12,5	10,0	10,0	12,5	10,0	10,0
Têxteis	9,9	8,6	9,9	9,9	9,9	7,4	9,9	9,9	7,4
Vestuário	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	8,5	9,4	9,4	7,2
Calçados	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	9,0	11,2	11,2	10,1
Madeira e produtos de madeira e cortiça	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Papel, papelão, impressão e publicação	9,1	7,4	9,1	9,1	9,1	8,0	9,1	9,1	9,1
Combustíveis: coque, petróleo refinado e nuclear	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	–
Outros produtos químicos	9,7	4,5	9,7	9,7	9,7	6,7	9,7	8,9	9,3
Farmacêuticos	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Borracha e plásticos	8,5	3,8	8,5	8,5	8,5	6,7	8,5	8,2	7,9
Produtos de minerais não metálicos	9,6	7,0	9,6	9,6	9,6	2,6	9,6	9,6	9,6
Ferro e aço	7,7	3,8	7,7	7,7	7,7	–	7,7	7,7	3,8
Produtos de metais não ferrosos	8,3	5,6	8,3	8,3	8,3	2,8	8,3	8,3	8,3
Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	9,5	3,3	9,5	9,5	9,2	6,9	9,5	8,5	9,0
Máquinas e equipamentos, exceto máquinas elétricas	9,5	0,3	9,5	9,5	9,4	6,4	9,5	8,6	9,2
Máquinas de escritório, contabilidade e computadores	10,2	1,7	10,2	10,2	10,2	9,3	10,2	10,2	10,2
Máquinas e aparelhos elétricos	10,2	1,8	10,2	10,2	10,2	6,5	10,2	9,1	8,7
Equipamentos de rádio, televisão e comunicação	10,4	0,5	10,4	10,4	10,4	8,8	10,4	10,4	10,4
Instrumentos de precisão, ópticos e médicos	10,0	1,2	10,0	10,0	10,0	8,8	10,0	9,6	10,0
Veículos motorizados, *trailers* e *semitrailers*	11,6	–	11,6	11,6	9,3	7,0	11,6	11,6	9,3
Indústria aeronáutica e espacial	9,7	9,7	9,7	9,7	8,7	9,7	8,7	7,8	–
Outros equipamentos de transporte	11,1	–	11,1	11,1	11,1	7,4	11,1	11,1	11,1
Outras manufaturas não especificadas; indústria de reciclagem	11,3	8,7	11,3	11,3	11,3	10,0	11,3	10,0	10,9
Média	9,7	6,3	9,7	9,7	9,5	7,6	9,7	9,3	9,1

Fonte: Projeto Ipea.

Em média os países da região poderiam ofertar próximo de uma décima parte (em número de itens) do que os setores produtivos brasileiros demandam do exterior. Essa porcentagem é, evidentemente, mais elevada em alguns setores, como bebidas, material de transporte e manufaturas diversas, mas em geral as porcentagens estão próximas aos 10% na maior parte dos casos. Há casos em que os produtores da Bolívia, do Paraguai e da Venezuela simplesmente não poderiam aportar contribuição, o que traz para um nível bem mais baixo a contribuição potencial média desses países.

Esses são resultados em número de itens a serem importados. Resta averiguar o que isso representaria em termos de valor. Considerando-se os valores efetivamente exportados pelos demais países sul-americanos no período de 2009 a 2012, caso todos os insumos importados identificados fossem efetivamente provenientes dos países vizinhos, isso representaria um volume de importações da ordem de 13% do valor total importado pelo Brasil naquele período. Em outras palavras, se isso que é concebido aqui como o potencial de complementaridade produtiva na região viesse realmente a se concretizar, haveria um desvio de comércio que levaria o Brasil a deixar de importar aproximadamente US$ 25 bilhões de terceiros países e passaria a comprar na região.

A tabela 3 identifica os valores potenciais de comércio para cada setor, por país vizinho.

TABELA 3
Valor potencial de comércio
(US$ milhões)

	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	Total
Produtos alimentícios: trigo e derivados, inclusive massas	82,5	1,2	9,3	55,2	1,3	0,1	55,1	3,9	0,1	208,7
Produtos alimentícios: açúcar e produtos de confeitaria	258,4	0,2	44,4	254,0	16,8	0,2	15,0	7,0	0,1	596,0
Outros produtos alimentícios	332,0	0,1	440,0	93,3	71,0	1,4	121,8	16,0	1,7	1.077,4
Bebidas	716,7	2,5	1.307,6	27,0	67,1	0,7	40,7	4,2	9,1	2.175,7
Têxteis	15,8	4,2	57,9	101,6	5,9	0,5	95,1	8,8	0,0	289,8
Vestuário	35,2	29,8	106,7	276,3	5,4	17,5	894,8	2,6	0,9	1.369,1
Calçados	26,3	2,3	108,0	77,4	11,2	4,9	16,0	1,3	0,1	247,5
Madeira e produtos de madeira e cortiça	9,1	0,4	11,8	1,5	15,7	0,3	2,1	0,7	0,1	41,7
Papel, papelão, impressão e publicação	246,9	0,4	111,9	353,7	27,4	1,6	123,2	34,7	1,0	900,8
Combustíveis: coque, petróleo refinado e nuclear	241,1	31,0	498,5	2564,2	792,4	0,0	1213,6	6,3	-	5.347,1
Outros produtos químicos	2.048,9	5,3	117,3	521,7	38,9	9,0	127,9	27,6	13,5	2.909,9
Farmacêuticos	434,9	1,7	96,7	319,0	32,4	29,5	23,3	61,4	15,9	1.014,8
Borracha e plásticos	336,6	1,6	512,9	439,7	116,2	13,9	359,4	39,8	18,7	1.838,9
Produtos de minerais não metálicos	52,4	3,2	38,7	169,5	9,6	6,2	88,0	3,5	1,8	373,0
Ferro e aço	5,5	0,1	2,9	0,8	0,2	-	1,1	0,0	0,7	11,4
Produtos de metais não ferrosos	9,7	0,0	5,8	22,5	6,6	0,0	1,9	0,3	14,9	61,6
Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	170,6	0,7	171,7	109,8	17,7	0,5	36,3	3,9	15,0	526,1
Máquinas e equipamentos, exceto máquinas elétricas	782,3	0,4	316,1	196,3	35,6	0,8	89,9	52,8	35,0	1.509,2
Máquinas de escritório, contabilidade e computadores	21,8	0,0	103,2	10,5	3,7	1,1	9,7	1,4	3,3	154,7
Máquinas e aparelhos elétricos	186,8	2,5	184,5	291,7	125,5	1,4	49,8	41,6	18,8	902,6
Equipamentos de rádio, televisão e comunicação	20,9	0,0	109,8	45,4	5,1	1,5	16,4	2,5	1,7	203,2
Instrumentos de precisão, ópticos e médicos	59,1	0,3	26,3	29,1	11,2	0,5	6,5	6,7	9,8	149,5
Veículos motorizados, *trailers* e *semitrailers*	959,0	-	363,2	133,5	279,7	0,2	2,4	20,4	13,7	1.772,2
Indústria aeronáutica e espacial	360,5	110,3	51,8	0,9	0,1	5,4	4,5	1,4	-	534,8
Outros equipamentos de transporte	1,4	-	8,9	24,9	5,7	0,0	1,0	0,0	1,7	43,5
Outras manufaturas não especificadas; indústria de reciclagem	72,8	63,6	141,0	149,1	18,6	7,4	99,7	69,1	2,1	623,3
Total	**7.487,0**	**262,0**	**4.946,9**	**6.268,6**	**1.720,9**	**104,6**	**3.495,0**	**418,1**	**179,5**	**24.882,5**

Fonte: Projeto Ipea.

Os valores variam bastante, como era de se esperar, desde um impacto potencial de pouco mais de US$ 100 milhões no caso do comércio com o Paraguai a US$ 7,5 bilhões no caso da Argentina. E seriam mais expressivos nos setores produtores de combustíveis, produtos químicos, bebidas, borracha e plásticos, vestuário, produtos farmacêuticos, alimentos, veículos motorizados e máquinas e equipamentos não elétricos.

Os valores unitários dos produtos considerados evidentemente influenciam os resultados, e não por outro motivo os valores correspondentes a combustíveis são os mais elevados da tabela, que se refere a um período de alta dos preços internacionais de *commodities* em geral. Transcende os objetivos deste capítulo fazer a mesma análise mais detalhada, em termos de volume transacionado.

Cabe avaliar, por fim, o que um processo de desvio de comércio como esse representaria para o comércio bilateral entre o Brasil e cada um dos parceiros regionais. A tabela 4 sintetiza essa informação, uma vez mais com base nos dados para o período 2009-2012.

TABELA 4
Importações brasileiras provenientes de países vizinhos sul-americanos (2009-2012)
(US$ milhões)

Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
15.028,2	2.553,8	3.908,7	1.145,6	109,6	766,8	1.160,2	1.679,9	980
Potencial de complementaridade (US$ milhões)								
7.487,0	262,0	4.946,9	6.268,6	1.720,9	104,6	3.495,0	418,1	179,5
Impacto sobre comércio bilateral (%)								
50	10	127	547	1570	14	301	25	18

Fonte: Projeto Ipea.

O menor impacto – 10% – ocorreria no comércio com a Bolívia. Mas o efeito sobre o comércio bilateral com outros países andinos, como o Equador, a Colômbia e o Peru poderia ser de magnitude, multiplicando os valores importados pelo Brasil por um múltiplo inteiro. Tampouco seriam desprezíveis os efeitos sobre as importações provenientes do Chile e da Argentina.

Esses números sugerem que efetivamente parece existir um potencial de complementaridade produtiva na América do Sul, que é mais concentrado em alguns setores específicos.

É redundante repetir que os números apresentados aqui podem ser entendidos como um *teto*, provavelmente difícil de se concretizar, em função de especificidades dos produtos transacionados. Mas a magnitude dos indicadores apresentados é sugestiva de que mesmo se efetivamente só for possível concretizar uma parte do que é indicado aqui ainda assim o efeito sobre as economias vizinhas poderia ser de magnitude.

Para uma região onde nunca se explorou de modo significativo a complementaridade para exportar para terceiros mercados, esse conjunto de indicadores pode ser considerado um alerta para a existência de um potencial a ser explorado, e uma indicação preliminar dos setores que valeria a pena despender esforços adicionais para identificar as oportunidades.

Isso leva ao tema das condições requeridas para se promover tal complementaridade. Como dito antes, pelo menos duas condições parecem ser básicas: o acesso fluido a insumos importados (essência mesmo de um possível processo produtivo fragmentado entre países) e boas condições de infraestrutura. Não parecem ser dimensões em que a realidade brasileira se mostre favorável à aproximação com outras economias, como será mostrado na próxima seção.

5 AS RESTRIÇÕES EXISTENTES

Este capítulo tem foco na possível complementaridade entre países sul-americanos. Assim, deveria partir da análise das barreiras existentes no comércio entre esses países.

Como é sabido, existem várias preferências comerciais concedidas no âmbito dos acordos na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a partir de negociações específicas, entre participantes de exercícios de integração regional. Ao mesmo tempo, contudo, é sabido que o comércio intrarregional não é livre da imposição de barreiras de diversos tipos.

O ideal seria, portanto, complementar a análise anterior com o mapeamento das barreiras efetivamente incidentes nas trocas entre os países sul-americanos. Isso demanda o estudo não apenas das margens de preferências existentes em termos das alíquotas tarifárias mas também a identificação das barreiras de diversos tipos incidentes sobre o comércio regional.

Pretende-se proceder com a análise a esse nível mais específico na segunda etapa do Projeto Ipea, quando se fará pesquisa de campo, com entrevistas aos agentes econômicos em setores específicos, a partir dos resultados da matriz de insumo-produto sul-americana.

Na falta dessas informações específicas, uma alternativa é dar uma ideia geral da evolução recente da política comercial brasileira em seu conjunto. Como ficará claro, uma análise comparativa com a política correspondente adotada por outras economias emergentes indica uma trajetória bem mais protecionista de parte do Brasil. Não é possível afirmar, contudo, que essa mesma tendência se verifica no nível das barreiras regionais, pelas razões antes mencionadas.

Não obstante, o que se procura transmitir aqui é que de um modo geral a trajetória das barreiras comerciais impostas pela economia brasileira a itens importados tem sido peculiar, se comparada com a de outros países. Sobretudo com relação aos bens de produção, o que compromete diretamente o potencial de participação em cadeias produtivas.

As informações sobre as alíquotas de imposto de importação (tarifas) foram obtidas a partir da base de dados World Integrated Trade Solution (WITS), iniciativa conjunta do Banco Mundial e da OMC.

A tabela 5 compara as alíquotas médias de imposto de importação adotadas por essas economias, em porcentagens ponderadas pelo valor importado.

TABELA 5
Tarifa média aplicada – ponderada pelo valor importado de cada produto
(Em %)

BRICS	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	14,6	10,9	11,8	12,0	12,1	12,2	12,3
Rússia	–	10,5	9,7	9,0	8,7	8,8	8,5
Índia	32,7	17,7	11,6	10,7	11,6	12,4	12,4
China	15,0	7,3	7,1	7,2	7,3	–	–
África do Sul	5,3	6,8	7,1	7,0	6,8	6,8	6,7
Outros emergentes							
Indonésia	7,4	6,7	6,0	6,4	6,5	6,4	6,4
Coreia do Sul	9,1	8,9	9,3	9,6	9,3	10,2	10,2
Malásia	4,7	5,5	5,6	4,4	4,6	4,8	4,5
México	16,0	12,7	9,2	6,9	6,6	6,3	6,0
Filipinas	5,2	4,5	5,8	6,1	6,2	6,3	6,4
Tailândia	14,2	9,1	7,6	7,6	7,6	–	8,7

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.
Elaboração do autor.

De um modo geral, as tarifas médias adotadas pelo Brasil foram reduzidas entre 2000 e 2005. A partir daí, contudo, houve reversão do processo, e desde 2010 se mantiveram relativamente estáveis em patamar elevado.

Em termos comparativos com outras economias, apenas as alíquotas adotadas pela Índia têm valores próximos às alíquotas brasileiras. Mas, mesmo nesse caso, a trajetória decrescente durante o período considerado é expressiva, à diferença do caso brasileiro.

Grosso modo, é possível verificar, na tabela 5, que as alíquotas impostas pelo Brasil aos produtos importados correspondiam, em 2013, a duas ou mais vezes as alíquotas praticadas em diversas outras economias emergentes.

Assim, não surpreende que o grau de abertura da economia brasileira – medido como importações efetivamente realizadas em relação ao produto nacional – seja mais baixo que na maioria dos demais países, mesmo quando esse indicador tenha aumentado ao longo do tempo.

Essa análise pode ser complementada por uma dimensão adicional. É possível classificar os diversos produtos transacionados segundo sua utilização, isto é, se são consumidos no processo produtivo (bens de produção) ou se são destinados ao consumo final. O primeiro conjunto compreende as máquinas, os equipamentos, as matérias-primas e os insumos, enfim, itens que participam do processo de produção, e não são demandados como tal por consumidores finais.

O exercício anterior, de estimativa da tarifa média para esse conjunto de países nesses mesmos anos, foi repetido para esses dois grupos de produtos,[5] novamente calculando a tarifa ponderada pelo valor importado de cada produto (tabela 6).

5. O leitor interessado pode encontrar a relação dos chamados bens de produção em Baumann (2014).

TABELA 6
Tarifa média aplicada por tipos de produtos – ponderada pelo valor importado de cada produto
(Em %)

Bens de produção	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013
BRICS							
Brasil	14,97	11,56	12,04	12,15	12,14	12,15	12,2
Rússia	–	8,93	7,99	7,56	7,54	7,55	7,4
Índia	32,75	15,77	8,81	8,3	8,49	8,61	8,57
China	13,8	8,02	7,84	7,86	7,84	–	–
África do Sul	3,96	4,67	4,34	4	3,99	3,97	3,98
Outros emergentes							
Indonésia	6,36	5,34	5,09	6,03	6,03	5,96	5,96
Coreia do Sul	6,36	5,34	5,09	6,03	6,03	5,96	5,96
Malásia	7,38	7,71	7,57	6,54	6,54	6,51	6,25
México	14,18	10,67	7,24	4,63	3,89	3,67	3,53
Filipinas	5,55	4,23	4,3	4,29	4,16	4,16	4,18
Tailândia	13,08	6,03	4,51	4,47	4,49	–	4,8
Outros produtos							
BRICS							
Brasil	16,23	12,9	14,4	14,36	14,36	14,38	14,4
Rússia	–	12,18	11,73	10,42	10,27	10,41	10,21
Índia	33,67	22,11	16,29	15,82	16,05	17,32	17,34
China	19,7	11,53	11,33	11,41	11,37	–	–
África do Sul	7,56	8,7	9,04	9,1	8,83	8,88	8,9
Outros emergentes							
Indonésia	9,81	8,16	8,17	6,97	6,97	6,91	6,92
Coreia do Sul	15,91	15,46	16,52	16,6	15,72	15,7	15,7
Malásia	7,03	6,28	5,69	3,95	3,95	3,92	3,84
México	20,32	17,13	14,53	12,37	11,71	11,26	10,34
Filipinas	8,96	7,55	7,68	7,67	7,61	7,6	7,61
Tailândia	22,41	17,41	14,91	14,6	14,66	–	16,02

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.
Elaboração do autor.

De um modo geral, as tarifas sobre os bens de produção são mais baixas que as alíquotas para os demais produtos, em todos os países considerados, refletindo preocupação com a estrutura de custos de produção.

No caso brasileiro, da mesma forma que para o conjunto de todos os produtos, as alíquotas incidentes sobre a importação de bens de produção tiveram redução entre 2000 e 2005, e elevação a partir daí. Isso é notável, quando se compara com a trajetória decrescente das tarifas nos demais países considerados, com as prováveis exceções de Indonésia e Coreia do Sul.

Apesar disso, as tarifas brasileiras sobre bens de produção correspondem ao dobro das praticadas nos demais países considerados. Isso significa uma condição bastante desfavorável de partida no que se refere à competitividade, uma vez que elevar os preços no acesso a insumos importados implica aumentar os custos de produção.

Especificamente no que se refere ao acesso a insumos, considere-se a evolução recente das alíquotas nominais do imposto de importação (tarifas ponderadas pelo valor importado de cada produto) dos vinte produtos com as alíquotas mais elevadas de imposto de importação. A coluna da direita da tabela 7 indica a média simples dessas vinte alíquotas mais altas.

TABELA 7
Evolução recente das vinte tarifas mais elevadas – Brasil

Ano	Média simples (%)
2000	23,7
2005	20,8
2009	26,0
2010	26,0
2011	26,0
2012	26,2
2013	27,6

Fonte: Tabulação a partir da base de dados WITS.
Elaboração do autor.

Os dados da tabela 7 são indicativos de que os produtos mais protegidos enfrentam níveis tarifários razoavelmente elevados. Ao longo do período, a trajetória foi semelhante à media apresentada anteriormente, com redução até 2005 e um patamar elevado desde então. E é particularmente notável o fato de que nesse período há uma recorrência dos setores mais protegidos.

Assim, o debate sobre a política comercial externa do Brasil deveria contemplar não apenas a questão dos custos no acesso aos insumos – base para a incorporação em cadeias produtivas – mas também uma dimensão de economia política: em princípio não deveria haver razão econômica para proteger de forma sistemática e recorrente os mesmos produtos ao longo do tempo.

A base de dados WITS traz informação também sobre barreiras não tarifárias impostas pelo Brasil. São cinco barreiras desse tipo consideradas nessa base: *i)* barreiras técnicas ao comércio; *ii)* inspeção prévia ao embarque da mercadoria; *iii)* licença não automática para importar; *iv)* medidas de controle de preço; e *v)* medidas afetando a concorrência.

Na análise dos setores a dois dígitos de classificação, fica claro, em primeiro lugar, que todos eles estão sujeitos a algum tipo de barreira técnica. Este é, de longe, o tipo de restrição mais frequente. O segundo tipo, em termos de incidência, é a necessidade de inspeção prévia ao embarque, mas não é aplicado a todos os setores.

Sobre o conjunto dos setores de bens de produção incidia, em 2012, um total de 28.101 barreiras não tarifárias, o que representava 72% do total. Sobre os demais setores (bens finais), esse número era de 11.105. Em outras palavras, as barreiras incidiam de maneira mais intensa precisamente sobre os itens que – se adotada uma lógica de inserção em cadeias de valor – deveriam ter o acesso mais livre à produção externa de menor custo e com maior nível tecnológico.

Esses resultados e os anteriores mostram que há indicações de que a estrutura da política tarifária e das barreiras não tarifárias de diversos tipos incidem de maneira mais intensa precisamente sobre os bens de produção, o que sugere um viés negativo sobre as condições de competitividade da produção nacional.

Agregue-se a isso o fato de que o acesso de produtos brasileiros a terceiros mercados tem condição desvantajosa, se consideradas as preferências concedidas, mesmo em comparação com os produtos de outras economias da região. Segundo a OMC, em 2014, apenas 20% do comércio brasileiro era feito sob acordos preferenciais. Essa porcentagem é bem mais baixa do que o registrado em outros países vizinhos. No caso do Chile e do México, ela supera os 90%, e para o Peru e o Equador compreende mais que dois terços do comércio. O dado brasileiro só é mais expressivo, na região, do que o dado para a Venezuela, que foi de 6% em 2014.

No tocante às condições de infraestrutura, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulgou recentemente um projeto desenvolvido pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) com base em análise de dados secundários e entrevistas com 148 empresas industriais exportadoras, sendo 103 grandes empresas e 45 de médio porte.

Ao indicar os principais problemas para suas exportações destinadas à América do Sul, 35% das empresas enfatizaram os problemas de transporte e logística. Das empresas entrevistadas, 80% demandaram investimentos em infraestrutura de transporte como uma das condições básicas requeridas para o comércio regional.

Ao discriminar os problemas de transporte, 89% das empresas enfatizaram os custos elevados e 59% a qualidade das estradas.

É desnecessário discorrer sobre as implicações e a urgência no trato dessas questões. Fica claro, ademais, que para promover um processo de integração produtiva no nível regional será necessário criar condições para superar essas limitações de infraestrutura.

E se a preocupação é promover a integração produtiva no nível regional fica clara, ademais, a necessidade de contar com análises mais detalhadas, no nível setorial, em termos das condições específicas existentes seja para o transporte de mercadorias, seja em termos das barreiras impostas por cada país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ênfase nos processos produtivos em cadeias de valor tem tido, nos últimos anos, implicações importantes para os setores produtivos, para os analistas do comércio internacional e – talvez mais importante – para o desenho de formatos negociadores das disciplinas que regem o comércio. Essa é uma das dimensões centrais no debate sobre eventuais modificações da Organização Mundial do Comércio. Certamente é uma dimensão presente em vários dos chamados mega-acordos com negociação em curso.

A economia brasileira tem se ressentido de não participar desse processo de maneira mais ativa. Um dos reflexos é a perda de presença dos produtos industriais brasileiros no mercado internacional, inclusive em mercados que são destinos tradicionais para as exportações brasileiras.

Este capítulo procurou mostrar a relevância do tema e chamar atenção para o fato de que a produção em cadeias tende a ter como uma de suas características a intensidade de intercâmbio no nível regional, algo praticamente inexistente na América Latina.

A opção por promover as medidas de política que podem estimular a participação em cadeias de valor tem encontrado algumas resistências. Por um lado, as vantagens comparativas claras da economia brasileira em recursos naturais fazem com que essa não seja uma panaceia universal para os males da balança comercial: nem todos os setores produtivos industriais são passíveis de inclusão em processos produtivos fragmentados, com o que é ilusório imaginar que tudo se resolveria com fatiamento da produção.

A essa percepção soma-se a resistência de caráter político/ideológico, ao atribuir a empresas transnacionais o controle da maior parte das cadeias de valor. Não participar dessas cadeias implicaria, por definição, preservar graus de autonomia da política econômica nacional.

O argumento central do texto é, primeiro, de que mesmo num sistema dominado por agentes econômicos não residentes no país parece haver vantagens ao se evoluir de uma etapa de simples fornecedor de matérias-primas para ser o *locus* de montagem de processos produtivos regionalizados.

Segundo, foi mostrado que existem algumas indicações – derivadas de projeto desenvolvido pelo Ipea – de que existe um potencial para a promoção de complementaridade produtiva da economia brasileira com as economias dos países vizinhos, na América do Sul. Caberia a identificação mais detalhada das barreiras que dificultam sua concretização, para ser possível propor medidas específicas de política econômica. Essa é uma dimensão que nunca esteve presente de forma decisiva nos esforços de integração regional.

É desnecessário lembrar que existem preferências comerciais entre os países sul-americanos, o que reduz, em princípio, a margem para promover desvios de comércio como o que é advogado aqui. No entanto, o grau de integração produtiva continua deixando a desejar.

Pesquisa de campo, com entrevistas com os agentes relevantes naqueles setores nos quais o exercício quantitativo sugere potencial de complementaridade, poderia ajudar a identificar as principais barreiras e assim orientar a indicação de medidas de política adicionais.

Uma agenda nesse sentido, para as economias da América do Sul, compreende o melhor conhecimento dos motivos – sejam barreiras comerciais, limitações de infraestrutura, inadequação de normas nacionais ou o formato dos acordos negociados – que têm dificultado ou mesmo impedido que os esforços de promoção da integração regional tenham até aqui se traduzido em processos produtivos complementares.

Promover essa articulação produtiva demanda, sobretudo, vontade política, no sentido de reorientar as relações existentes com os vizinhos. Espera-se que as indicações mostradas aqui possam motivar iniciativas nessa direção.

REFERÊNCIAS

AHMAD, N.; RIBARSKY, J. **Trade in value added, jobs and investment**. *In*: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR RESEARCH IN INCOME AND WEALTH, 33rd., Rotterdam, Aug. 2014.

BACKER, K. D. **The rise of global value chains**: what are they and how is value distributed within them. *In*: WORKSHOP ON GLOBAL VALUE CHAINS, DEVELOPMENT AND COMPETITIVENESS. 19th., Paris, OECD-KDI, Mar. 2013.

BALASSA, B. **Teoría de la integración económica**. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1961. Disponível em: <http://goo.gl/2Blts7>.

BALDWIN, R. Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters, **NBER**, 2011. (Working Paper, n. 17716). Disponível em: <http://goo.gl/hal8G3>.

BAUMANN, R. **Integração regional**: teoria e experiência latino-americana. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2014.

BLYDE, J. (Ed.). **Synchronized factories Latin America and the caribbean in the era of global value chains**. Washington: IDB, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. Paris: OECD, 2013.

OLIVEIRA, S. E. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional**: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.