

breves cindes 65

Os atuais estilos de inserção regional do Brasil e da China

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



José Tavares de Araujo Jr.

Março de 2012



Os atuais estilos de inserção regional do Brasil e da China

José Tavares de Araujo Jr.*

1. Introdução

Conforme apontou Helpman (2011) em sua recente resenha da teoria do comércio internacional, um dos temas dominantes na literatura das duas últimas décadas tem sido a fragmentação dos processos produtivos contemporâneos, cujo estudo visa explicar porque o comércio de partes e peças tem crescido mais rapidamente do que o de bens finais. Uma ilustração notável deste novo estilo de organização industrial é a conduta da *Apple*. Na produção de *Iphones*, por exemplo, cerca de 90% dos componentes são fabricados fora dos Estados Unidos. Semicondutores são provenientes da Alemanha e de Taiwan, a memória vem da Coreia e do Japão, os painéis são originários da Coreia e de Taiwan, metais raros são importados da África e da Ásia. O aparelho é montado na China e distribuído para as lojas da *Apple* no mundo inteiro. Apenas algumas atividades são realizadas nos Estados Unidos, como o software, a estratégia de publicidade, e determinados semicondutores, que são produzidos no Texas por uma firma coreana, a Samsung (Duhigg e Bradsher, 2012).

Exemplos similares a este se tornaram típicos em indústrias com os mais variados níveis de complexidade tecnológica, como aeronáutica, bens de capital, eletrodomésticos, brinquedos e vestuário. A principal razão para a mudança dos padrões de competição nestas indústrias adveio da revolução nas tecnologias de informação, que reduziu drasticamente os custos de transação, ampliou o grau de transparência

* Diretor do Cindes. Agradeço os comentários e sugestões de Eustáquio Reis, Marcelo de Paiva Abreu, Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios, bem como a assistência de pesquisa prestada por Katarina Costa e a colaboração de Felipe Maya no levantamento dos dados aqui apresentados.

dos mercados, e estimulou novas estratégias empresariais baseadas na subcontratação de bens e serviços e na formação de parcerias estáveis entre fornecedores e compradores de insumos e componentes industriais. Segundo Grossman e Rossi-Hansberg (2008), tal revolução mudou a natureza do comércio internacional, que durante séculos envolveu essencialmente a troca de mercadorias, e nos anos recentes passou a incorporar crescentemente o intercâmbio de tarefas (*trade in tasks*).

Outra consequência desta revolução foi a de acentuar a importância da geografia econômica e da infraestrutura de transportes na conformação das vantagens comparativas de cada país. Para explorar adequadamente as oportunidades oferecidas pela comunicação instantânea e demais recursos da cibernética, não basta que as empresas nacionais estejam capacitadas a usar estes instrumentos e que a política comercial do país não crie entraves às transações internacionais, é indispensável ademais que os custos de transporte sejam competitivos e que os países vizinhos também operem sob condições similares. Este artigo procura mostrar que as diferenças entre os atuais estilos de inserção internacional do Brasil e da China derivam fundamentalmente de tais requisitos.

A seção 2 examina os processos de integração regional na Ásia e na América do Sul no passado recente, com foco em duas questões principais. A primeira diz respeito aos fatores que levaram à transformação da China em plataforma de exportação para os países do sudeste asiático. A segunda refere-se às fontes do desempenho exportador do Brasil na década passada, que foi baseado na exploração de vantagens comparativas derivadas da dotação de recursos naturais do país e na melhoria dos níveis de competitividade internacional da indústria doméstica. A análise destas questões mostra que os atuais estilos de inserção internacional dos dois países são radicalmente distintos, mas não é possível concluir que um estilo seja superior ao outro. A seção 3 comenta os resultados alcançados até 2010 pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi lançada pelos governos da região em agosto de 2000, e compara esta iniciativa com os corredores regionais que vem sendo promovidos pelo Asian Development Bank desde 1992. A seção 4 aponta as diferenças entre os acordos comerciais asiáticos e sulamericanos. A seção 5 conclui.

2. Integração regional na Ásia e na América do Sul

As atuais posições ocupadas pelo Brasil e a China no cenário internacional resultam, em primeiro lugar, das reformas econômicas implantadas nestes países nos últimos 20 anos, conforme procuramos mostrar em outro trabalho (Tavares e Costa, 2010). Entretanto, para entender as diferenças entre os estilos de inserção internacional das duas economias, é preciso examinar três ordens de fatores: o entorno geográfico regional, a história econômica dos países vizinhos e natureza dos acordos comerciais vigentes em cada região. Esta seção aborda as especificidades da Ásia e da América do Sul em relação a estes fatores.

2.1. A experiência asiática

As tabelas 1 e 2 registram quatro aspectos fundamentais do processo de integração regional das economias asiáticas nas duas últimas décadas. O primeiro é o de que o grau de integração já era alto no início deste período. Em 1992, por exemplo, os membros da ASEAN, Austrália, Coreia do Sul e Hong Kong destinaram aos países vizinhos cerca de 40% a 60% de suas exportações. Naquele momento, os dois principais centros do comércio regional eram o Japão e a ASEAN, uma associação criada em 1967 por Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, e que mais tarde foi ampliada com a adesão da Birmânia, Brunei Darussalam, Camboja, Laos e Vietnam. Japão e Índia, contudo, destinavam mais de 70% de suas exportações ao resto do mundo. O perfil da China era similar a estes, posto que grande parte de seu comércio de longa distância era realizada através de Hong Kong.

As explicações para este desempenho são bem conhecidas. A proximidade geográfica entre os parceiros comerciais, as facilidades do transporte marítimo e a contínua atualização tecnológica dos portos da região serviram de base para sucessivas experiências nacionais de crescimento econômico baseado em exportações de manufaturas. O exemplo precursor foi o do Japão nos anos 60. Na década seguinte foi a vez de Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan.

Uma terceira geração – formada por Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia – emergiu nos anos 80 (Haddad, 2007).

Tabela 1
Ásia: destino das exportações em anos selecionados (%)

| Destino | ASEAN | Austrália | China | Coreia do Sul | Hong Kong | Índia | Japão | Resto da Ásia | Resto do mundo |
|----------------------------------|-------|-----------|-------|---------------|-----------|-------|-------|---------------|----------------|
| ASEAN¹ | | | | | | | | | |
| 1992 | 28,8 | 2,0 | 2,1 | 3,3 | 5,2 | 0,9 | 16,2 | 1,8 | 47,7 |
| 2000 | 23,0 | 2,5 | 3,9 | 3,6 | 5,4 | 1,5 | 13,3 | 1,3 | 45,5 |
| 2010 | 25,7 | 3,5 | 10,9 | 3,4 | 7,6 | 3,6 | 9,5 | 2,0 | 33,8 |
| Austrália | | | | | | | | | |
| 1992 | 13,4 | - | 2,8 | 6,0 | 3,9 | 1,3 | 24,9 | 6,6 | 41,1 |
| 2000 | 13,7 | - | 5,4 | 8,2 | 3,2 | 1,7 | 19,8 | 8,5 | 39,5 |
| 2010 | 9,4 | - | 25,3 | 8,9 | 1,4 | 7,1 | 18,9 | 5,2 | 23,8 |
| China | | | | | | | | | |
| 1992 | 5,5 | 0,8 | - | 2,8 | 44,2 | 0,2 | 13,7 | 2,0 | 30,8 |
| 2000 | 7,0 | 1,4 | - | 4,5 | 17,9 | 0,6 | 16,7 | 1,4 | 50,5 |
| 2010 | 8,8 | 1,7 | - | 4,4 | 13,8 | 2,6 | 7,7 | 1,5 | 59,5 |
| Coreia do Sul | | | | | | | | | |
| 1992 | 11,8 | 1,4 | 3,5 | - | 7,7 | 0,6 | 15,1 | 1,5 | 58,4 |
| 2000 | 11,7 | 1,5 | 10,7 | - | 6,2 | 0,8 | 11,9 | 1,1 | 56,1 |
| 2010 | 11,4 | 1,4 | 25,1 | - | 5,4 | 2,4 | 6,0 | 1,0 | 47,3 |
| Hong Kong | | | | | | | | | |
| 1992 | 6,3 | 1,4 | 33,3 | 1,6 | - | 0,5 | 6,1 | 4,5 | 46,3 |
| 2000 | 5,6 | 1,2 | 34,5 | 1,8 | - | 0,6 | 5,5 | 3,9 | 46,9 |
| 2010 | 6,4 | 1,2 | 52,5 | 1,9 | - | 2,5 | 4,1 | 3,5 | 27,9 |
| Índia | | | | | | | | | |
| 1992 | 6,7 | 1,2 | 0,8 | 0,9 | 4,1 | - | 7,8 | 4,4 | 74,1 |
| 2000 | 6,3 | 0,9 | 1,7 | 1,0 | 6,5 | - | 4,3 | 4,4 | 74,9 |
| 2010 | 10,4 | 0,7 | 7,9 | 1,6 | 4,3 | - | 2,2 | 5,2 | 67,7 |
| Japão | | | | | | | | | |
| 1992 | 12,2 | 2,1 | 3,5 | 0,1 | 6,1 | 0,4 | - | 1,1 | 74,5 |
| 2000 | 14,3 | 1,8 | 6,3 | 6,4 | 5,7 | 0,5 | - | 0,7 | 64,3 |
| 2010 | 14,7 | 2,1 | 19,4 | 8,1 | 5,5 | 1,2 | - | 0,8 | 48,2 |
| Resto da Ásia² | | | | | | | | | |
| 1992 | 9,9 | 3,9 | 0,8 | 2,6 | 18,7 | 0,6 | 11,8 | 1,9 | 49,8 |
| 2000 | 9,7 | 3,1 | 2,9 | 2,6 | 17,2 | 0,8 | 10,2 | 1,7 | 51,8 |
| 2010 | 13,0 | 3,7 | 23,4 | 3,4 | 10,9 | 1,8 | 6,0 | 2,1 | 35,7 |

Notas: ¹ A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é formada por: Birmânia, Brunei Darussalam, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Tailândia e Vietnam.

² De acordo com a classificação da Organização Mundial do Comércio (OMC), os demais países da Ásia incluem: Afeganistão, Bangladesh, Macau, Nepal, Paquistão, Papua-Nova Guiné, Nova Zelândia, Sri Lanka, Taiwan e outras economias menores.

Fonte: Wits/Comtrade

Tabela 2
Ásia: exportações em anos selecionados

| País | Ano | 1992 | 2000 | 2010 | 2010/1992 |
|---------------|-----|--------|---------|----------|-----------|
| ASEAN | | 186,0 | 427,0 | 1.052,0 | 5,7 |
| Austrália | | 42,8 | 63,9 | 212,6 | 5,0 |
| China | | 85,0 | 249,3 | 1.578,0 | 18,6 |
| Coreia do Sul | | 76,6 | 172,3 | 467,8 | 6,1 |
| Hong Kong | | 119,6 | 202,4 | 400,7 | 3,4 |
| Índia | | 19,6 | 42,4 | 220,4 | 11,2 |
| Japão | | 339,9 | 479,3 | 770,0 | 2,3 |
| Resto da Ásia | | 110,7 | 200,7 | 370,8 | 3,3 |
| Total mundial | | 3759,0 | 6.364,0 | 14.851,0 | 4,0 |

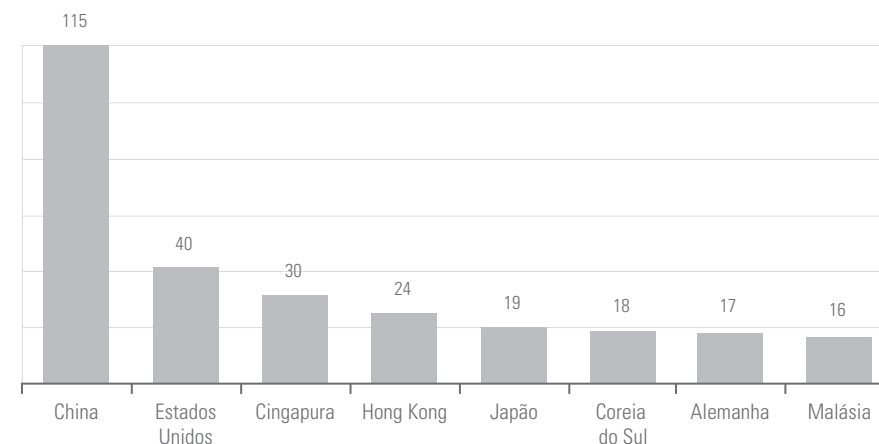
Fonte: Omc

A importância da infraestrutura de transportes neste processo dificilmente poderia ser exagerada. Atualmente, entre os oito países líderes mundiais na movimentação de contêineres, seis são asiáticos, como indica o gráfico 1, em contraste com a situação da América do Sul, descrita no gráfico 2. Em 2008, a movimentação de contêineres nos portos brasileiros foi inferior à metade do volume da Malásia, que ocupa o último lugar no gráfico 1. Ademais, a diferença relativa entre o Brasil e o Chile, segundo colocado na América do Sul, é da mesma ordem. O desempenho asiático resultou de uma conduta que vem sendo adotada pelos governos daqueles países há várias décadas, que é a de conferir prioridade aos investimentos em ampliações periódicas dos portos nacionais, além de manter legislações que estimulam a gestão eficiente dos terminais portuários. Outro fator que contribuiu para reduzir os custos de transação foi a convergência das políticas comerciais. Ao lado de reformas unilaterais com foco na abolição de tarifas de importação de bens intermediários, equipamentos, peças e componentes, os países asiáticos participam atualmente de mais de 200 acordos de livre comércio em distintas fases de implantação, conforme mostra o site do *Asia Regional Integration Center* (<http://aric.adb.org>).

Assim, as economias da quarta geração – China, Índia e Vietnã – foram beneficiadas não apenas pelas vantagens locacionais e logísticas acima referidas, mas

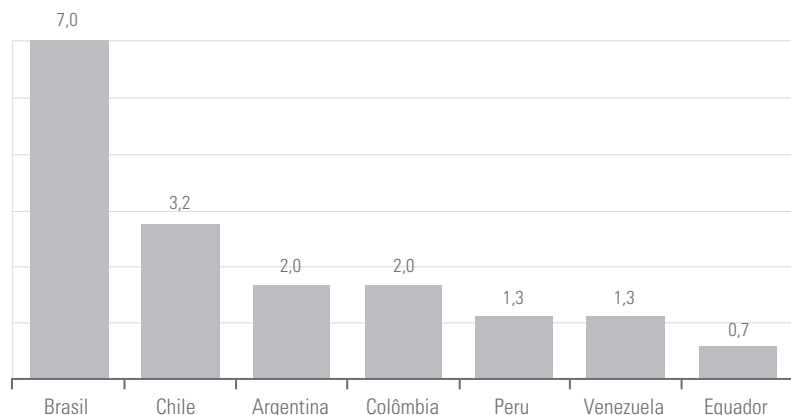
também por uma cultura empresarial estabelecida na região durante os 30 anos anteriores, que valoriza a formação de parcerias baseadas nos princípios de pontualidade, confiança recíproca, rapidez na troca de rotinas quando necessário, e baixo custo na prestação de serviços. A aceleração da revolução nas tecnologias de informação a partir da década de 90 acrescentou um novo elemento a este ambiente, que foi o de multiplicar os instrumentos de aferição e execução daqueles princípios. Esta é a segunda peculiaridade da integração econômica na Ásia. Ela permitiu aprimorar os critérios de divisão do trabalho na região, segundo os quais cada firma se concentra naquelas atividades que maximizam sua eficiência produtiva (Ma e Van Assche, 2010). Desta maneira, no passado recente, as indústrias destes países passaram a operar sob um padrão de competição unificado, onde só sobrevivem aqueles segmentos aptos a competir internacionalmente através de estruturas produtivas fragmentadas no âmbito da firma, mas integradas verticalmente no âmbito regional.

Gráfico 1
Movimentação de contêineres: principais países em 2008



Fonte: <http://data.worldbank.org>

Gráfico 2
Movimentação de contêineres: América do Sul em 2008



Fonte: <http://data.worldbank.org>

No caso da China, o incessante processo de reformas econômicas e institucionais em vigor desde a morte de Mao Tsé-Tung em 1976 criou as condições para que o país se tornasse a economia central da Ásia a partir dos anos 90. As elevadas taxas de crescimento do PIB ampliaram as oportunidades comerciais com os países vizinhos, ao mesmo tempo em que acrescentaram uma terceira característica ao processo de integração regional, que foi a de criar uma ilusão estatística sobre o desempenho exportador da China. Como indica a tabela 2, o valor em dólares correntes das exportações mundiais foi multiplicado por quatro entre 1992 e 2010, enquanto que as exportações chinesas foram multiplicadas por quase 20. Em 1992, o montante chinês era cerca de $\frac{1}{4}$ do valor japonês, e pouco superior às exportações da Coreia do Sul. Em 2010, a China se tornou o maior exportador mundial, com US\$1,6 trilhão de vendas externas.

Entretanto, este crescimento exponencial foi devido em grande parte à divisão regional do trabalho referida anteriormente. Na maioria das cadeias produtivas, as etapas finais de montagem e distribuição para o resto do mundo são executadas

atualmente por firmas chinesas, como bem ilustra o exemplo do *Iphone*, citado na introdução deste artigo. Assim, a principal função da China nesse processo é o de servir como plataforma de exportação para os países vizinhos. De fato, a tabela 1 revela que todos esses países enviaram à China parcelas crescentes de suas exportações nos últimos 20 anos. Dois casos extremos foram os da Austrália, cuja parcela subiu de 2,8% para 25,3%, e o da Coreia do Sul, que também registrou uma expansão similar. No caso de Hong Kong, cuja parcela cresceu de 33,3% para 52,5%, houve uma inversão de papéis em relação à China, que até 1990 realizava a maioria de suas exportações para o resto do mundo através de Hong Kong, e depois passou a fazê-lo diretamente. Isto explica porque o desempenho exportador deste país entre 1992 e 2010 foi tão modesto para os padrões regionais, como indica a Tabela 2.

Por fim, o quarto aspecto importante da integração asiática é o de que as perspectivas de crescimento do comércio regional continuam elevadas, dada a probabilidade de que a Índia venha a estreitar suas relações econômicas com os países vizinhos. Apesar do extraordinário dinamismo de suas exportações no período em análise, a Índia seguiu uma trajetória distinta das demais economias da região, mantendo uma pauta diversificada de bens industriais, destinada, sobretudo, a Europa, Oriente Médio e Estados Unidos, com reduzida participação no padrão de comércio regional acima descrito. Ademais, desde as reformas econômicas implantadas na primeira metade dos anos 90, o crescimento econômico tem sido liderado pelo setor de serviços, com ênfase na produção de software para vários tipos de indústrias, atendendo a clientes do mundo inteiro. Contudo, em fevereiro de 2011, o governo indiano anunciou um projeto ambicioso que visa dobrar as exportações de mercadorias em três anos, tendo fixado a meta de US\$450 bilhões para 2014 (OMC, 2011). Um dos objetivos explícitos deste projeto é elevar a presença da Índia na Ásia.

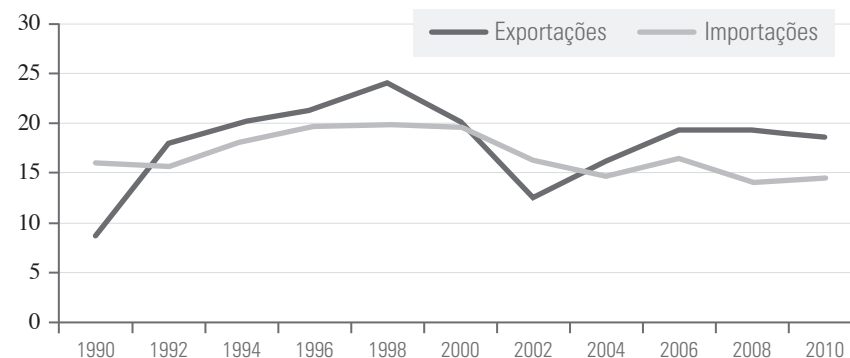
Além da Índia, a integração comercial de alguns países da ASEAN, como Birmânia, Camboja e Laos é bem inferior ao padrão regional. Os governos desses países ainda vêm a experiência asiática com ceticismo, sob o argumento de que

os principais beneficiários do processo de integração até o momento têm sido os países maiores e as empresas multinacionais que comandam as cadeias produtivas globais estabelecidas na região (Isono, 2010). Embora este tema vá permanecer na agenda política da ASEAN no futuro próximo, ele também indica que o potencial de integração ainda está longe de ser esgotado.

2.2. A experiência da América do Sul

Os gráficos 3 e 4 revelam outros contrastes adicionais entre os atuais padrões de comércio do Brasil e da China. O gráfico 3 mostra a participação da América do Sul nas exportações e importações brasileiras nas duas últimas décadas, e o gráfico 4 descreve estes fluxos comerciais da perspectiva dos países vizinhos. Entre 1990 e 1998, as exportações brasileiras para a América do Sul registraram um dinamismo inédito na história da região, tendo saltado de 9% para 24% do total exportado pelo país. O crescimento relativo das importações vindas da região foi menor: de 16% para 20%. Estas mudanças resultaram, como se sabe, das reformas comerciais unilaterais no Brasil e em outros países no início daquela década, bem como do lançamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991. Entretanto, na década seguinte, os níveis de integração regrediram. Em 2002, a parcela das exportações caiu para 12%, devido basicamente à crise argentina, e a partir de 2005 estabilizou-se num patamar de 19%. Do lado das importações, a parcela declinou lentamente ao longo da década, e desde 2004 tem oscilado em torno de 15%. Da perspectiva do conjunto da região, a integração comercial com o Brasil não sofreu grandes alterações durante o período em análise, como indica o gráfico 4. Na década passada, das exportações totais dos países sulamericanos, apenas 8%, em média, foram destinados ao Brasil, enquanto que a parcela das importações provenientes do Brasil variou entre 10% e 15%.

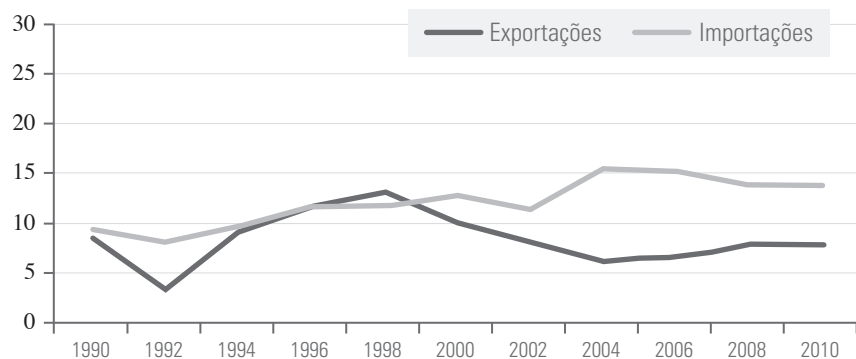
Gráfico 3
Parcela do comércio exterior brasileiro com a América do Sul



Fonte: Wits/Comtrade

Além das disparidades entre os graus de integração, as experiências da Ásia e da América do Sul também diferem quanto à natureza do processo de integração. Na Ásia, a queda contínua nos custos de transação estimulou a formação de estruturas produtivas domésticas com as características previstas pela teoria de Ronald Coase (1988), segundo a qual o perfil das firmas é função da relação entre custos de produção e transação. Quando estes caem mais rapidamente do que os primeiros, diminuem as economias de escopo. As firmas tendem então a se concentrar naquelas atividades que definem sua identidade e a adquirir no mercado os demais insumos, reduzindo, portanto, o grau de integração vertical da produção de cada firma. E vice-versa. Assim, as firmas asiáticas passaram a participar de alianças estratégicas de longo prazo, envolvendo vários parceiros engajados em cadeias produtivas regionais cujos bens finais são destinados prioritariamente ao resto do mundo.

Gráfico 4
Parcela do comércio exterior brasileiro com a América do Sul



Fonte: Wits/Comtrade

Na América do Sul, os acidentes geográficos, aliados à precariedade da infraestrutura de transporte e às distorções da Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL impediram a queda nos custos de transação, a despeito das oportunidades oferecidas pelo progresso técnico no passado recente. Em contraste com as estruturas de proteção vigentes na Ásia, a TEC contém tarifas relativamente elevadas para bens intermediários, equipamentos, partes e peças. Além de prejudicar a eficiência dos produtores de bens finais, essa proteção gera empresas com perfis pouco adequados para enfrentar os padrões contemporâneos de competição internacional. Assim, ao invés de ampliar a participação dos países membros no comércio mundial, o papel dos acordos de integração na América do Sul tem se limitado a promover a substituição de importações em âmbito regional.

Neste contexto, cabe notar que os últimos 20 anos incluíram dois momentos distintos nas relações econômicas do Brasil com a América do Sul. Na década de 90, a expansão do comércio com os países vizinhos permitiu compensar o baixo dinamismo das exportações brasileiras para o resto do mundo, quando a participação do país nas exportações mundiais permaneceu estagnada no patamar de 0,9%. Entretanto, a partir de 2003 o desempenho exportador do Brasil melhorou rapidamente, devido em parte ao peso crescente de bens primários na pauta. Entre aquele

ano e 2011, as exportações saltaram de US\$73 bilhões para US\$256 bilhões, tendo elevado a parcela nacional no total mundial para 1,6%. Neste período, as exportações para o mercado regional, compostas em sua maioria por bens manufaturados, continuaram a crescer no mesmo ritmo, sustentando uma fração da ordem de 20% no total da pauta brasileira.

Em síntese, o Brasil não tem condições de exercer na América do Sul um papel similar àquele exercido pela China na Ásia. Além de não ter vizinhos com as características das economias do sudeste asiático, falta a logística de transporte. Entretanto, isto não significa que o estilo de inserção internacional da China seja superior ao do Brasil. É apenas diferente. Afinal, as tecnologias contemporâneas de informação acrescentaram uma dimensão adicional ao fenômeno da globalização – ao magnificar a importância dos custos de transação – mas não anularam o papel das demais fontes de competitividade internacional, como dotação de recursos naturais, inovação, economias de escala, diferenciação de produtos e poder de compra dos consumidores locais. O Brasil e a China exploram de forma distinta este conjunto de fatores.

3. As metas da IIRSA e os corredores regionais da Ásia

As limitações da infraestrutura de transportes da América do Sul têm raízes históricas conhecidas, e os danos que elas causam à região já foram apontados em diversos estudos (Batista, 1996; Calderón e Servén, 2003; Tanzi, 2005; Moreira, 2008; Moreira e outros, 2008). Visando enfrentar esta situação, em agosto de 2000, os governos dos 12 países do continente lançaram a IIRSA, que constitui um conjunto de projetos organizados a partir do conceito de eixos de integração. Este conceito é baseado em dois princípios clássicos da teoria do desenvolvimento regional, os de economias de aglomeração e de polos de crescimento, que foram formulados originalmente por Alfred Marshall (1920) e François Perroux (1955), e cujo escopo foi ampliado após as contribuições de Paul Krugman (1991) sobre a interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção. Além destes fundamentos econômicos, a noção de eixos de integração incorpora também as preocupações contemporâneas sobre sustentabilidade ambiental e social.

Assim, os projetos da IIRSA foram escolhidos através de cinco parâmetros principais: (a) adequação dos projetos aos ecossistemas de cada região; (b) impactos transnacionais; (c) complementaridade entre os investimentos, que em cada eixo estão organizados em torno de um determinado número de projetos âncora; (d) sinergias resultantes da interação direta e indireta entre os eixos; (e) geração de oportunidades de emprego e renda para os habitantes locais. Estes parâmetros levaram à definição de dez eixos de integração, que em 2010 formavam uma carteira de 524 projetos que representavam um investimento total da ordem de 100 bilhões de dólares. Cerca de 60% das operações são empreendimentos nacionais cujos impactos afetam os países vizinhos. A maioria dos demais são operações binacionais que incluem pontes, túneis, passagens de fronteira, transmissão de energia, eclusas, hidrovias, ferrovias e rodovias.

Não obstante seus méritos conceituais, a principal fragilidade da IIRSA é sua dependência de investimentos estatais. Obras públicas de longo prazo raramente são executadas de acordo com os cronogramas originais, que podem ser alterados ou interrompidos em virtude de restrições fiscais ou da eleição de novos governantes com prioridades distintas daquelas adotadas pelos antecessores. Este risco é particularmente alto no caso da IIRSA, porque a continuidade dos projetos só será mantida se a cada nova geração de presidentes dos 12 países for ratificado o consenso acordado pela geração anterior a respeito da distribuição dos custos e benefícios da iniciativa. Tal distribuição pode ser alterada profundamente ao longo do tempo, em função do ritmo de crescimento econômico de cada país, eventuais mudanças nas características de sua inserção internacional, e dos distintos graus de cumprimento das metas definidas inicialmente. Assim, pelo menos uma vez a cada década, as prioridades da IIRSA serão reavaliadas à luz de um novo conjunto de variáveis.

A primeira vez em que a IIRSA enfrentou este tipo de teste foi em dezembro de 2004, na reunião de Cuzco, quando os presidentes reafirmaram seu apoio à iniciativa e aprovaram a *Agenda de Implementação Consensual 2005–2010*, que selecionou 31 projetos prioritários a serem concluídos até o final daquela década, no valor total de US\$14 bilhões. A agenda incluiu: 21 projetos relativos a pontes e rodovias; três passagens de fronteira; duas ferrovias (anel ferroviário de São Paulo e a rota Los Andes-Mendoza); dois projetos na área de comunicações (serviços postais e acordos de *roaming* entre operadoras de telefonia celular); um porto fluvial no Equador; a recuperação da navegabilidade do rio Meta, que banha os territórios de Colômbia e Venezuela; e a construção de um gasoduto no noroeste da Argentina.

Aparentemente, os governos só incluíram naquela agenda os que projetos que, com base nas informações disponíveis em dezembro de 2004, seriam certamente concluídos até 2010. Isto implicou, entretanto, uma drástica mudança no escopo inicial da IIRSA. Além de corresponder apenas a 6% do número de projetos, e a 15% dos investimentos totais, a agenda abandonou dois fundamentos econômicos da iniciativa, que eram os de assegurar a complementaridade entre os projetos de cada eixo e

a implantar os eixos simultaneamente, a fim de evitar a geração de novas disparidades regionais. Na prática, como indica a tabela 4, os dez eixos de integração foram reduzidos a sete, e os que sobraram foram desfigurados. Assim, a concepção inovadora da IIRSA foi transformada numa lista pouco articulada de obras públicas.

Entretanto, se a agenda consensual tivesse sido cumprida, a credibilidade da IIRSA estaria preservada, e o pragmatismo das decisões tomadas em Cuzco teria sido louvável. A partir da presente década, os governos estariam em condições de restaurar as ambições originais da iniciativa e lançar, eventualmente, uma nova agenda. Infelizmente, segundo as informações disponíveis no site da IIRSA em fevereiro de 2012, o estado da agenda consensual em dezembro de 2010 era o seguinte: apenas dois projetos de construção de pontes, no valor de U\$22 milhões, foram concluídos; 19 projetos, no valor de U\$7,7 bilhões, ainda estavam em andamento; e os 10 projetos restantes, que representavam 45% dos investimentos previstos, sequer foram iniciados.

O conceito de eixo de integração é equivalente ao de corredor regional, que tem orientado a atuação do Asian Development Bank nos últimos 20 anos. Como notou Srivastava (2011), o desenvolvimento de um corredor regional pode ser decomposto em cinco estágios caracterizados pelas seguintes questões: (i) infraestrutura de transporte; (ii) facilitação de comércio; (iii) logística; (iv) desenvolvimento urbano; (v) densidade econômica. Os estágios não são necessariamente sequenciais, e suas fronteiras tampouco são bem definidas. Contudo, as questões (iii) a (v) não podem ser enfrentadas adequadamente se as duas primeiras não estiverem minimamente resolvidas.

Existem atualmente diversos corredores regionais em operação, com distintos graus de superposição geográfica e estágios de desenvolvimento, como por exemplo: [a] o chamado triângulo do crescimento formado por Indonésia, Malásia e Tailândia; [b] Coreia do Sul – Japão, cujo eixo central é formado pelas transações entre Seul, Busan, Okinawa e Kyushu; [c] Hong Kong e Taiwan; [d] Guandong e Fujian, províncias do sul da China que lideram o crescimento de um corredor mais amplo, o

da Grande Sub-região do Mekong, que inclui Birmânia, Camboja, Laos, Tailândia e Vietnam. Devido às razões apontadas no final da seção 2.1, este corredor constitui, há alguns anos, uma das prioridades do Asian Development Bank, como indica o portal do banco sobre este tema (<http://beta.adb.org/countries/gms/main>). Os desafios e as perspectivas deste corredor também tem sido objeto de destaque nos estudos sobre o conceito de corredor regional (Isono, 2010; Srivastava, 2011).

O debate sobre as diferenças entre os corredores acima deu origem a um conjunto de indicadores que procuram medir os estágios referidos por Srivastava (2011). Na América do Sul, esta discussão sequer foi iniciada. Diante da incapacidade de superar a precariedade da infraestrutura de transportes e as anomalias geradas por políticas aduaneiras equivocadas, a agenda de integração na região tem sido ocupada pelos velhos temas da era da substituição de importações, como conteúdo local, regimes especiais de importação, listas de exceções da TEC, equilíbrio dos fluxos comerciais bilaterais, etc.

4. O papel dos acordos comerciais

Há cerca de meio século, o irrealismo tem sido um traço comum nos projetos de integração da América do Sul. Em 1969, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru firmaram o Pacto Andino, visando estabelecer uma união aduaneira em 10 anos, bem como os instrumentos supranacionais que iriam promover a harmonização das políticas domésticas, com foco no desenvolvimento industrial, melhoria das condições de transporte, controle das empresas multinacionais, e liberalização do comércio de bens e serviços na região. Um dos fatores que motivaram esta iniciativa foi a insatisfação com os resultados alcançados até então pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que havia sido criada em 1960, e tinha se revelado incapaz de promover a integração regional.

Nas décadas seguintes, o Pacto Andino iria passar por inúmeras mudanças. Em 1973, a Venezuela aderiu ao projeto. Embora tivesse participado de todo o processo de negociação, o governo desse país resolvera, no instante final, não firmar o acordo. Diante disto, os demais signatários lhe ofereceram um prazo de 18 meses para mudar de opinião, e que depois foi estendido por mais três anos. Em 1976, após o golpe militar no Chile, o governo Pinochet se desligou do acordo. Em 1987, através do protocolo de Quito, as restrições ao capital estrangeiro foram abolidas. Em 1991, a Declaração de Caracas mudou radicalmente o escopo do acordo, que foi transformado em área de livre comércio. Em 1995, Colômbia, Equador e Venezuela decidiram retomar o projeto de união aduaneira, e definiram uma tarifa externa comum com quatro níveis (5%, 10%, 15% e 20%). Em 1997, o acordo passou a ser denominado de Comunidade Andina (CAN), com novos objetivos mais ambiciosos, como a definição de uma política externa unificada e a formação de um mercado comum. Estas inovações iriam provocar a saída da Venezuela do grupo em 2006, devido às discordâncias do governo Chávez em relação à política externa da Colômbia. Em 2010, após 41 anos de esforços integracionistas, o comércio intrarregional da CAN foi de apenas US\$7,8 bilhões, e suas exportações totais foram de US\$98 bilhões.

No caso do MERCOSUL, a distância entre a retórica oficial e os resultados obtidos tem sido similar à da experiência andina. Em 1991, quando os principais desafios de política econômica na Argentina e no Brasil eram a hiperinflação e o desequilíbrio no balanço de pagamentos, os governos desses países assinaram o Tratado de Assunção, juntamente com Paraguai e Uruguai, com o propósito de formar um mercado comum em quatro anos. Conforme anunciava o Art. 1º daquele tratado, até 31 de dezembro de 1994, o MERCOSUL teria implantado sua tarifa externa comum, e os países membros teriam unificado suas políticas de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais. Ademais, os governos também se comprometiam a assegurar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países. Em 1994, dada a impossibilidade de cumprir tais compromissos, o escopo do tratado foi transformado em união aduaneira, mas, ainda hoje, sequer a área de livre comércio foi implantada completamente.

Em contraste com o voluntarismo e a complexidade dos exemplos acima, os acordos firmados pelos países asiáticos se caracterizam pelo pragmatismo e a simplicidade. O escopo pode variar entre acordo de alcance parcial, de livre comércio e de cooperação. Os dois primeiros tipos se concentram na eliminação de tarifas aduaneiras e na liberalização das normas de prestação de serviços, visando reduzir custos de transação entre os signatários e, portanto, elevar a eficiência do padrão de comércio regional discutido na seção 2. Os acordos de cooperação, dos quais o mais antigo é o da ASEAN, estabelecem mecanismos de consulta, coordenação, solução de controvérsias, e de promoção de transparência dos regulamentos domésticos, mas são explícitos na preservação da autonomia das políticas econômicas de cada país. Entre os mais de 200 acordos vigentes, não há um único caso de união aduaneira, de mercado comum, ou de protocolo setorial de promoção industrial.¹

¹ A documentação relativa aos acordos vigentes, inclusive textos analíticos sobre sua implantação, está disponível no site do Asian Regional Integration Center (<http://aric.adb.org>). O site contém um mecanismo de busca que permite comparar os textos dos acordos, cujo conteúdo é quase uniforme.

Tal como no caso dos corredores regionais, é alto o grau de superposição dos acordos comerciais, que envolvem tanto os países da região quanto parceiros do resto do mundo. Em fevereiro de 2012, entre acordos firmados e negociação, Índia participava de 33, Coreia 32, China 25, e Japão 23 (<http://aric.adb.org>). Os parceiros mais frequentes do resto do mundo são os países do Oriente Médio e da Ásia Central, Canadá, Chile e União Europeia. Ao contrário do que costuma ocorrer na América do Sul, uma característica desses acordos é que, uma vez concluída sua negociação, são rapidamente implantados, em virtude da simplicidade do seu escopo. Da mesma forma, não existem, até o presente, registros de resistências protecionistas que tenham impedido o bom funcionamento dos compromissos firmados, como é usual no MERCOSUL. A origem deste contraste já foi discutida acima: enquanto que os acordos asiáticos visam estimular a formação de cadeias produtivas globais, os da América do Sul visam criar mercados regionais operados pelas empresas ali estabelecidas. Para alcançar o primeiro objetivo, bastam uma infraestrutura adequada de transportes e a redução dos custos de transação propiciada pelos acordos. O segundo objetivo requer, entretanto, compromissos adicionais que os governos sulamericanos não têm sido capazes de cumprir, sobretudo aqueles relacionados à harmonização de políticas domésticas e ao controle das pressões protecionistas locais.

Em virtude do dinamismo da integração asiática, alguns autores tem procurado avaliar a contribuição dos acordos comerciais neste processo, distinguindo dois tipos de papéis. O primeiro é aquele em que a integração regional precede a assinatura do acordo, cuja função neste caso é a de resolver problemas criados pela interdependência econômica dos signatários. O segundo tipo é aquele em que o nível precedente de integração é baixo, e o papel do acordo neste caso é o de criar condições para que os signatários explorem o potencial de comércio existente entre eles (Hamanaka, 2012). Entre os acordos asiáticos, existem exemplos de ambos os tipos. Cabe notar, entretanto, que esta classificação só se aplica a casos bem sucedidos de integração regional. Naquelas situações em que a ausência de comércio é devida a limitações da geografia e/ou políticas domésticas irracionais, o papel do acordo comercial tende a ser irrelevante, conforme atesta a história da América do Sul nos últimos 50 anos.

5. Conclusão

Os atuais estilos de inserção do Brasil e da China resultam basicamente das reformas econômicas implantadas nestes países nas duas últimas décadas. Os acidentes geográficos e a história econômica dos países vizinhos permitem explicar porque a China foi capaz de usar as tecnologias contemporâneas de comunicações para se tornar numa plataforma de exportação para as economias asiáticas, enquanto que o Brasil ampliou sua participação no comércio mundial através da exploração de suas vantagens comparativas naturais e da melhoria da eficiência da indústria doméstica, mantendo níveis relativamente modestos de integração regional. As evidências aqui discutidas mostram que, embora o padrão asiático de parcerias empresariais seja pouco factível na América do Sul, a economia brasileira certamente seria beneficiada se o projeto da IIRSA fosse levado adiante e as idiossincrasias do MERCOSUL fossem abolidas.

Referências

- Batista, E. 1996. **Infrastructure for Sustainable Development and Integration in South America**, Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- Calderón, C., e Servén, L. 2003. “*The Output Cost of Latin America’s Infrastructure Gap*”, in W. Easterly e L. Servén (orgs.), **In the Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America**, Stanford University Press, Palo Alto, C.A.
- Coase, R. 1988. **The Firm, The Market and The Law**, Chicago University Press.
- Duhigg, C., e Bradsher, K. 2012. “*How the U.S. Lost Out in iPhone Work*”, **The New York Times**, 22.01.12.
- Helpman, E. 2011. **Understanding Global Trade**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Grossman, G., e Rossi-Hansberg, E. 2008. “*Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*”, **American Economic Review**, vol. 98, no. 5.
- Haddad, M. 2007. “*Trade Integration in East Asia: The Role of China and Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 4160**, World Bank, Washington, D.C.
- Hamanaka, S. 2012. “*Is Trade in Asia Really Integrating?*”, **ADB Working Series on Regional Economic Integration**, no. 91, Asian Development Bank, Manila.
- Isono, I. 2010. “*Economic Impacts of the Economic Corridor Development in Mekong Region*”, in I. Masami (ed.) **Investment Climate of Major Cities in CLMV Countries**, BRC Research Report No. 4, Bangkok Research Center.
- Krugman, P. 1991. **Geography and Trade**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Ma, A., e Van Assche, A. 2010. “*The Role of Trade Costs in Global Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 5490**, World Bank, Washington, D.C.
- Marshall, A. 1920. **Principles of Economics**, Macmillan, Londres.
- Moreira, M. 2008. “*Costos Comerciales y Fundamentos Económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*”, **Integración & Comercio**, no. 28, Buenos Aires.
- Moreira, M., Volpe, C., e Blyde, J. 2008. **Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade**, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.
- Organização Mundial do Comércio. 2011. **Trade Policy Review: India**, Genebra.
- Perroux, F. 1955. “*Note sur la Notion de Pole de Croissance*”, **Économie Appliquée**, vol. 10, n°.1, Paris.
- Srivastava, P. 2011. “*Regional Corridors Development in Regional Cooperation*”, **ADB Economics Working Paper Series**, no. 258, Asian Development Bank, Manila.
- Tanzi, V. 2005. “*Building Regional Infrastructure in Latin America*”, **INTAL-ITD Documento de Trabajo-STI no. 10**, Buenos Aires.
- Tavares de Araujo, J., e Costa, K. 2010. “*Abertura Comercial e Inserção Internacional: Os Casos do Brasil, China e Índia*”, in R. Baumann (org.) **O Brasil e os Demais BRICs**, Ipea, Brasília.