

## **Capital, espaço e integração produtiva em processos de regionalização econômica: a experiência do Mercosul**

Hoyêdo Nunes Lins (UFSC – E-mail: [hoyedo.lins@ufsc.br](mailto:hoyedo.lins@ufsc.br))

### **Resumo**

Os processos de regionalização econômica sobressaem no debate contemporâneo sobre a dimensão espacial da acumulação de capital, e a distribuição dos respectivos efeitos entre os países e regiões envolvidos representa-lhe um tema central. Exibe destaque em relação ao assunto a problemática da integração das atividades produtivas, implicando divisão espacial do trabalho, especialização das funções e complementaridades nos territórios supranacionais em que ocorrem tais processos. No Mercosul, esquema de integração-regionalização com grandes desigualdades e assimetrias históricas, a integração produtiva mostra pouco alcance e, por razões estruturais e pela própria orientação do processo integracionista, concentra-se no eixo Argentina-Brasil. A indústria automotiva figura entre as de maior destaque na matéria, apresentando forte comércio intrabloco em veículos, peças e componentes, um quadro que reflete sobretudo as estratégias de empresas multinacionais, favorecidas pelo tratamento institucional concedido ao setor. Mais recentemente foi criado um programa específico para promover a integração produtiva no Mercosul, mirando melhores resultados nesse importante aspecto da espacialidade da acumulação de capital que a regionalização econômica representa.

**Palavras-chave:** regionalização; integração produtiva; Mercosul

### **1 Introdução**

A regionalização econômica, sobretudo quando envolve integração sustentada por acordos formais entre países, sobressai no debate contemporâneo sobre a espacialidade da acumulação de capital. Processos dessa natureza foram observados em diversos continentes desde o Segundo Pós-Guerra e adquiriram feições “paradigmáticas” na experiência européia, impulsionada a partir da década de 1950. Embora as várias iniciativas de regionalização baseadas em acordos apresentem diversidade de formas, contextos, motivações e objetivos, costumam ter em comum ao menos um aspecto: os países participantes vislumbram benefícios no seu engajamento.

De fato, não se imaginam ações em prol da participação, que afeta o diálogo com outros países implicados e com o resto do mundo – pelas relações comerciais preferenciais dentro do bloco, por exemplo –, sem alguma expectativa de benefícios (embora a concretização não esteja assegurada de antemão). Entre as vantagens perfila-se a dinamização da economia: se estar presente em mercados ampliados, sob condições preferenciais, representa desafios ligados à maior concorrência, igualmente promove o acesso a consumidores que, de outro modo, não seriam alcançados com a mesma abrangência ou intensidade. Essa perspectiva pode motivar investimentos de origens diversas, ativando a economia.

Todavia, as efetivas oportunidades derivam, principalmente, das especializações e complementaridades surgidas ou intensificadas no seio do bloco, com as estruturas produtivas (na escala nacional ou subnacional) ampliando suas interações e usufruindo de estímulos e impulsos ao

crescimento. Numa palavra, as maiores chances de benefícios associam-se ao caráter produtivo da integração ou, colocando mais diretamente, à integração produtiva, envolvendo ganhos de escala, atualização tecnológica e organizacional e maior produtividade. Esse assunto, que evoca diretamente o problema da espacialidade da acumulação de capital, é central no debate sobre a distribuição dos efeitos da regionalização econômica.

A integração produtiva nesses processos de regionalização é o tema geral deste artigo, cujo foco principal é a experiência do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Inicia-se com uma sistematização do debate sobre a distribuição dos efeitos da regionalização, ao qual se vincula o problema em questão. Em seguida a atenção recai sobre o Mercosul, explorando o caráter produtivo dessa integração.

## **2 Regionalização econômica, desigualdades e integração produtiva**

Esta parte trata do papel da integração produtiva nos processos de regionalização econômica. Começa-se pelo problema das desigualdades de desenvolvimento e depois fala-se da fragmentação espacial da produção, aspecto básico da integração produtiva.

### **2.1 O problema da distribuição espacial dos efeitos da regionalização econômica**

Entre os resultados mais importantes dos processos de regionalização econômica, a literatura destaca os ganhos em termos de economias de escala. A base é o acesso mais fácil a mercados de maiores dimensões, por conta da redução ou eliminação dos direitos alfandegários intrabloco, nas uniões aduaneiras acompanhada da proteção representada pela tarifa externa comum. Outros fatores de dinamização econômica abrangem “[...] a diminuição da incerteza no comércio dentro da área e uma taxa mais elevada de progresso tecnológico” (BALASSA, 1964, p. 18), já que “[...] um mercado mais vasto [...] afeta a produtividade através da transmissão de aperfeiçoamentos tecnológicos entre as indústrias, assim como através dos seus efeitos sobre a especialização.” (*Ibid.*, p. 171-172).

Naturalmente, isso repercute no *front* dos investimentos, órbita de manifestação talvez mais eloquente de como os agentes veem as possibilidades criadas pela regionalização. Com efeito, a formação de blocos de países há de influenciar

[...] a atividade de investimento nas indústrias de exportação e os investimentos estrangeiros. Os restantes efeitos da integração sobre o investimento relacionam-se com as alterações na localização da produção e as alterações dos métodos de produção que resultam da abolição das barreiras aduaneiras dentro duma área integrada. (BALASSA, 1964, p. 270-271).

O motivo é que

[...] a integração afeta favoravelmente as expectativas dos produtores, porque não terão de recear que os direitos [alfandegários] cortem os mercados no interior da união [de países]. As empresas podem então confiar num mercado mais vasto ao introduzirem métodos de produção em grande escala e [...] ao tomarem as suas decisões de investimentos. (*Ibid.*, p. 394).

O aumento da concorrência é um importante aspecto da regionalização econômica, pois a retirada ou redução dos direitos alfandegários expõe produtores em toda a área envolvida a maiores desafios nesses termos. Mas a diversidade de empresas e contextos, incluindo os arcabouços institucionais – como reflexo dos atributos territoriais e das trajetórias históricas –, tende a fazer com que os efeitos da regionalização tenham distribuição desigual. Com efeito, a referida diversidade manifesta-se inclusive na capacidade de promover e atrair novos investimentos. Assim, a regionalização pode agravar as diferenças de desenvolvimento existentes (entre países ou regiões) e criar novas desigualdades, mostrando-se básicas, em relação ao assunto, as interações entre desempenho comercial, de um lado, e capacitação e performance produtiva, de outro.

A experiência européia provocou reflexões sobre essa questão. Já nos anos 1940 e 1950 analistas indicavam que a redução ou derrubada das barreiras comerciais provocaria, no curso da integração, concentração de investimentos nas áreas historicamente mais dinâmicas em termos industriais (BYÉ, 1958; GIERSH, 1949-1950). Decorrente das economias externas e melhorias nos transportes, esse efeito se produziria mesmo que os custos de mão de obra fossem mais elevados nesses locais, de onde as mercadorias poderiam alcançar sem barreiras comerciais todos os recantos do mercado constituído pela “junção” dos territórios nacionais. A concentração espacial dos investimentos faria as desigualdades aumentarem em nível de bloco, ou seja, representaria divergência inter-regional, agravada pela provável drenagem de recursos (capital, mão de obra) das áreas periféricas pelos centros em crescimento.

Para Krugman (1991) essa tendência de concentração espacial das atividades mostrou-se dominante na projeção rumo à União Econômica e Monetária. Inspirada em autores que abordaram tais questões em meados do século passado, como Hirschman (1961), Myrdal (1968) e Perroux (1967), sua análise destacou os retornos crescentes, as externalidades, os custos de transporte e o dinamismo da demanda entre os fatores da concentração. Puga e Venables (1998) argumentaram em direção semelhante examinando as interações entre custos, concorrência imperfeita e vínculos insumo-produto.

Em outra direção, argumentou-se que a maior pressão concorrencial faria as empresas buscarem menores custos de produção, um processo cujos resultados incluiriam transferências de atividades para áreas de salários, menor presença industrial e dinamismo econômico mais baixo (BALASSA, 1964). O crescimento econômico em espaços da “periferia” do bloco europeu resultaria promovido, com adensamento das relações produtivas e repercussões nas esferas do trabalho e da renda. Nessa visão do processo, a desconcentração espacial dos investimentos

propiciaria redução das desigualdades, com convergência inter-regional. Venables (2003), raciocinando em termos de vantagens comparativas, sugere que a convergência dos níveis de renda *per capita* regionais pode ocorrer quando a integração envolve países ricos, situação em que é maior a homogeneidade do conjunto. Grande diferenciação, típica das interações entre países muito heterogêneos, representaria tendência de agravamento das desigualdades, uma consequência do próprio movimento de regionalização.

Mostrando-se polares, essas situações representam, a rigor, estilização da realidade. Um mesmo processo de regionalização pode registrar combinações de concentração-divergência e desconcentração-convergência quanto à distribuição dos investimentos, de um lado, e ao dinamismo econômico e ao desenvolvimento, de outro, com intensidades e abrangências diversas conforme as atividades e circunstâncias. Mesmo assim, tais representações podem servir de chave de leitura sobre experiências concretas, pois pensar nesses termos significa focalizar questões como a presença persistente de desigualdades ou o seu agravamento, problemas capazes de desestimular a participação dos países e colocar em risco a própria continuidade da integração.

De todo modo, só com a observação é possível falar em presença de divergência ou de convergência inter-regional em blocos de países. Nesse sentido, cabe assinalar que, na experiência européia, já em meados dos anos 1970 foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), espelhando a necessidade de um mecanismo apto a promover a distribuição espacial dos investimentos. Essa criação foi motivada pela percepção de que os resultados agregados daquele processo de integração (dinamização do comércio e da produção) não eram acompanhados no plano local ou regional, sobretudo nas áreas mais distantes do *core* europeu. Esse problema avultava à medida que surgiam novos membros, incorporando conjunto que hoje soma quase três dezenas.

É igualmente ilustrativa a atenção para esse tipo de problema em experiências fora do centro do capitalismo. Na América Latina, merecem realce a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e o Pacto Andino, surgido em 1960 e tornado a Comunidade Andina de Nações em meados dos anos 2000 (VAITSOS, 1979). Na África, o assunto foi ressaltado com relação ao Mercado Comum da África Oriental, nos anos 1960 (WIONCZEK, 1966). As razões não eram fortuitas: “[...] a integração econômica é [...] um processo inclinado a conflitos e tensões” (VAITSOS, 1979, p. 105), e “[...] o problema que repetidamente aparece no centro dos conflitos distributivos é o da localização das atividades produtivas.” (*Ibid.*, p. 109).

Não há, portanto, equívoco em assinalar que a esfera da produção tem grande importância nos processos de regionalização econômica. Quando o caráter produtivo da integração se faz presente, a regionalização pode ser acompanhada de uma menor concentração espacial dos reflexos positivos desse processo. Em outras palavras, falar em integração produtiva significa dizer maiores possibilidades de distribuição dos impulsos econômico da regionalização, com suas consequências.

Significa igualmente, em um plano mais geral de análise, referir à problemática da espacialidade da acumulação de capital nos territórios engajados em processos de regionalização.

## **2.2 Concentrando o foco: o caráter produtivo da integração**

A questão central da integração produtiva são as interdependências entre atividades realizadas nos diversos países ou regiões envolvidos em regionalização econômica. Um assunto chave, portanto, é a especialização das práticas e unidades – empresas, estabelecimentos – participantes dos vínculos que cruzam as fronteiras internas dos territórios implicados, expressando-se em “[...] divisão internacional vertical do trabalho [...] [que] consiste em desintegração do processo produtivo com integração do comércio regional.” (DULLIEN, 2010, p. 163).

O substrato são os atrativos da fragmentação produtiva, crescentemente observada nas últimas décadas. Estudos como Los, Timmer e Vries (2013) indicam ser progressiva, de fato, desde meados dos anos 1990 e em diversas cadeias produtivas, a proporção do valor adicionado às mercadorias fora do país onde ocorreu a última etapa do processo de fabricação. O sintoma mais expressivo é o forte crescimento do comércio internacional de peças e componentes, comparado ao intra-industrial e ao total, segundo Jones, Kierzkowski e Lurong (2005). Essa intensidade, embora sobressaia também na América do Norte e na Europa, é observada principalmente no Leste Asiático (ATHUKORALA; YAMASHITA, 2007). De todo modo, trata-se de um dos traços mais expressivos da espacialidade da acumulação no capitalismo contemporâneo.

Entre os principais fatores dessa fragmentação estão as melhorias nos transportes e comunicações e a redução dos respectivos custos, segundo Jones e Kierzkowski (2000). Com efeito, “[...] é importante compreender o papel dos vínculos de serviço [*service links*] como uma fonte de retornos crescentes nos processos produtivos, por permitirem que fragmentos dos últimos se dispersem entre numerosas nações” (JONES; KIERZKOWSKI, 2005, p. 9). Mas as causas são várias, como diz Hillberry (2011), abrangendo a diminuição das barreiras comerciais entre os países e as mudanças na organização produtiva propensas a suscitar a decomposição internacional das funções, como propõem Moati e Mouhoud (2005). Também o escopo, seja territorial ou empresarial, exhibe variação: “A fragmentação pode ter lugar domesticamente ou internacionalmente, e ocorrer seja no interior dos limites de uma firma ou entre firmas independentes” (GIANSOLDATI, 2010, p. 22). Quando ocorre através das fronteiras, essa decomposição costuma sofrer influência da proximidade, razão pela qual a fragmentação encontra terreno fértil na regionalização econômica, como salientam Johnson e Noguera (2012).

Não surpreende, assim, que os menores custos de transporte e a qualidade das infraestruturas e redes de comunicação se destaquem entre os determinantes da fragmentação produtiva na União Europeia (ZEDDIES, 2007). Ao lado da crescente, embora desigual, inserção de estruturas

produtivas europeias em cadeias mundiais, parcialmente graças àquelas condições aprofunda-se a integração produtiva no plano interno, um processo que ganhou força com a entrada de países da Europa Central e do Leste nesse esquema de integração (FOSTER; STEHRER; TIMMER, 2013). A indústria automotiva é um eloquente exemplo, com a singularidade de exibir intensos fluxos intraindustriais de cunho mais horizontal, envolvendo trocas de produtos diferenciados porém semelhantes em qualidade e em outros aspectos (KAWECKA-WYRZYKOWSKA, 2009).

A interdependência incrustada na fragmentação produtiva pode favorecer a distribuição dos resultados positivos da regionalização econômica, um assunto de grande importância no debate sobre a integração, como assinalado anteriormente. Um motivo é que os estímulos e impulsos promovidos pela fragmentação encorajariam a especialização das funções em cadeias produtivas desmembradas entre países e regiões, contribuindo para a propagação do conhecimento e do *know how* e para o fortalecimento das empresas, inclusive as de menor porte (DULLIEN, 2010; JONES; KIERZKOWSKI; LURONG, 2005). Em termos gerais, isso teria um sentido de contrapeso à tendência de concentração espacial dos investimentos e do dinamismo econômico, subjacente à ampliação das desigualdades de desenvolvimento, conforme se ressaltou na primeira parte.

Note-se que, por ampliar o mercado, a regionalização econômica significa, em si própria, estímulo a movimentos de fragmentação produtiva, pelas vantagens que esta proporciona. A regionalização pode impulsionar tal fragmentação, ampliando a divisão do trabalho em escala de bloco paralelamente à integração industrial, na medida em que as empresas ou os estabelecimentos diferenciem suas atuações, especializando-se e operando de modo complementar. Registre-se que tal relação entre aumento do mercado, especialização das atividades e separação das funções no espaço interessa à teoria econômica há muito tempo: no início do século XX, Young (1928, p. 538-539 – grifo do autor) assinalava que, ao representar

[...] ajuste a uma nova situação criada pelo crescimento do mercado para os produtos finais da indústria, a divisão do trabalho entre indústrias é um veículo de retornos crescentes. Ela é mais do que uma mudança incidental para garantir integralmente as vantagens dos métodos capitalistas de produção [...], pois tem algumas vantagens próprias que são independentes de mudanças nas técnicas de produção. Por exemplo, ela permite uma maior especialização na gestão, e as vantagens de tal especialização são geralmente reais [...] Ela ainda se presta a uma melhor distribuição geográfica das operações industriais, e essa vantagem é inquestionavelmente real e importante. [...] Uma melhor *combinação* de vantagens de localização [...] pode ser obtida pelas indústrias mais especializadas. Mas a maior vantagem assegurada pela divisão do trabalho entre indústrias é a realização mais completa das economias ligadas aos métodos capitalistas [...] de produção.

Como as economias que resultam da especialização das operações são tanto maiores quanto mais vasto é o mercado, como argumenta Balassa (1964), os processos de regionalização econômica tendem a promover a fragmentação produtiva pela sua própria existência. Daí que, se o binômio fragmentação–especialização representa fonte de vantagens para as empresas e mesmo

para a indústria como um todo, por contribuir à elevação da eficácia produtiva e organizacional e da produtividade, a regionalização é capaz de nutrir o crescimento econômico nos territórios implicados. Mas fragmentação e especialização não resultam necessariamente em distribuição “homogênea” das operações. As atividades podem se localizar – e geralmente assim ocorre, mormente devido ao jogo das externalidades – só em alguns países, regiões ou localidades que representem vantagens para as empresas. Nesses casos, tendem a se restringir a algumas localizações efeitos como o surgimento de novos e induzidos setores, mostrando-se sugestiva a criação, em algumas experiências de integração, do que Balassa (1964, p. 261-262) denominou acordos de complementaridade, para assegurar “[...] a partilha da produção de várias peças e componentes utilizados no mesmo processo produtivo.”

### **3 O Mercosul em questão**

A integração produtiva constitui tema de relevo no Mercosul, cujos Estados Partes são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, os quatro primeiros como fundadores, signatários do Tratado de Assunção, de março de 1991 (TRATADO..., 1991). Seus idealizadores tinham consciência dessa importância, tanto que no preâmbulo daquele documento consignou-se que o objetivo maior da iniciativa – acelerar os “processos de desenvolvimento econômico com justiça social” em cada país – seria atingido mediante procedimentos que incluíssem “a complementação dos diferentes setores da economia”. Essa postulação embute o entendimento de que a interdependência econômica pode promover o envolvimento conjunto no dinamismo associado à integração, um requisito para a inserção internacional desses países na forma pretendida.

#### **3.1 Mercosul, um quarto de século: comércio e assimetrias**

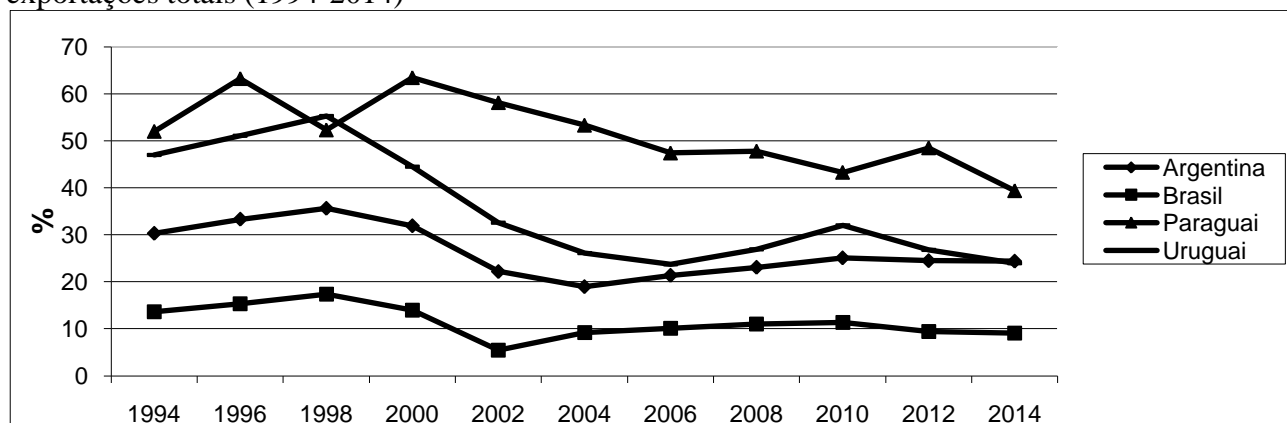
Mais de um quarto de século transcorreu até hoje desde a assinatura do Tratado de Assunção, e mais de vinte anos se passaram desde que entraram em vigor, em janeiro de 1995, os aspectos (incompletos) da área de livre comércio e da união alfandegária pertencentes ao concebido processo de integração. Nesse período, o que a mídia internacional divulgou como “reconfiguração” da América do Sul (REMMAPING..., 1996) exibiu entre seus principais efeitos um rápido crescimento dos investimentos estrangeiros diretos (IED) nos dois países que formam o eixo básico dessa integração, Argentina e Brasil (LINS, 2013), além de uma intensificação do comércio em nível de bloco. Entretanto, com respeito tanto aos IED como ao comércio, houve mudanças importantes no período.

Até o final dos anos 1990 ou início dos 2000, o quadro era de *boom* dos IED, nutrido também pelas privatizações nos dois maiores países. A primeira metade da década de 2000,

contudo, exibiu um marcado refluxo, depois seguido de retomada principalmente no Brasil. No âmbito industrial, sobressaiu o setor automotivo, que promoveu a modernização das estruturas produtivas já instaladas, multiplicou as empresas e acelerou o lançamento de novos produtos. No segmento de autopeças esse processo contribuiu para aprofundar a desnacionalização das atividades, como se observou no Brasil (CEPAL, 2010).

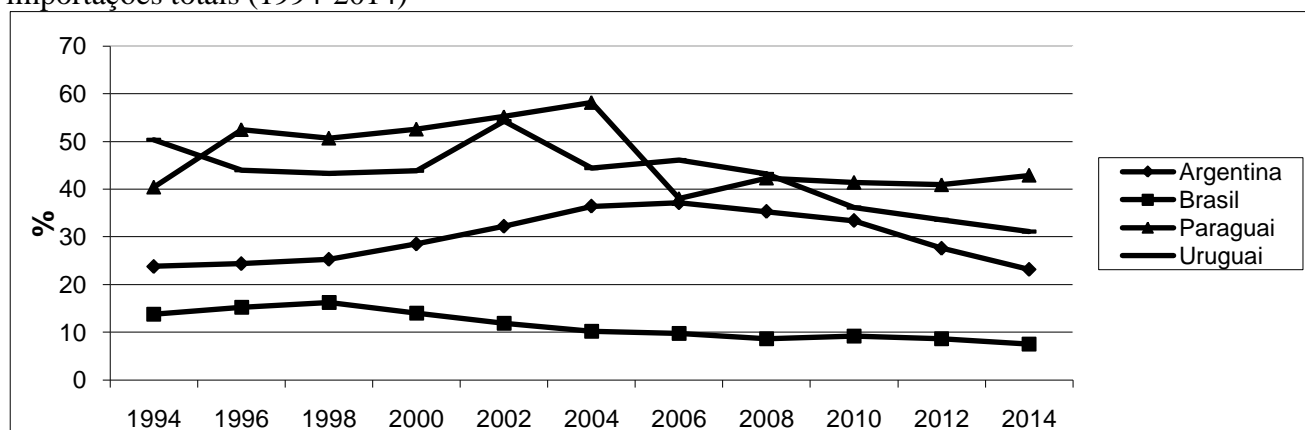
O período registrou notável expansão do comércio intrarregional, mesmo em trajetória de grandes oscilações. As figuras 1 e 2 informam sobre isso para o período entre 2004 e 2014, respectivamente para as exportações e para as importações, indicando-se para cada país fundador do Mercosul a participação das vendas e compras externas efetuadas intra bloco nos respectivos totais mundiais. Nas exportações, as participações são elevadas nos anos 1990 e se reduzem na década seguinte (com variações entre os países); nas importações, as participações mais altas se prolongam até a primeira metade dos anos 2000 e depois há declínio (com especificidades conforme os países).

Figura 1 – Países fundadores do Mercosul: participação das exportações destinadas ao bloco nas exportações totais (1994-2014)



Fonte: elaboração própria com dados de *UN Comtrade Database*

Figura 2 – Países fundadores do Mercosul: participação das importações oriundas do bloco nas importações totais (1994-2014)



Fonte: elaboração própria com dados de *UN Comtrade Database*



Transparece nas figuras um grande contraste na importância do mercado regional para esses quatro países. O Mercosul representa destino e origem de importantes fluxos comerciais para Paraguai e Uruguai, e de certa forma também para a Argentina, mas a situação é outra quanto ao Brasil. No período considerado, tanto as exportações como as importações brasileiras no interior do bloco nunca atingiram 1/5 dos respectivos totais mundiais, tendo girado em torno de 10% durante bom número de anos desde meados da década de 2000. Isso reflete a ampla projeção comercial brasileira, de forte relação com o recente *boom* das *commodities*, sobressaindo o papel da China como compradora (aspecto também incidente na pauta comercial argentina).

Portanto, o percurso do Mercosul evidencia o problema das assimetrias e das desigualdades intrabloco. Mas essa questão tem diversos matizes, pois os países signatários do Tratado de Assunção são estruturalmente muito diversos quer nos atributos territoriais (tamanho, volume da população, recursos), quer no perfil produtivo (estrutura e vigor industrial, por exemplo), assim como em diferentes aspectos da geografia econômica (dinâmicas regionais internas, localização, concentração espacial). Isso se reflete em grande diversidade de condições locais relativamente a indicadores como, por exemplo, Produto Interno Bruto *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

Um ponto a destacar é que a própria dinâmica da integração parece ter contribuído para as desigualdades socioespaciais no Mercosul, a julgar por diferentes estudos. Autores como Traistaru e Martincus (2003) e Lo Turco (2001) detectaram, grosso modo para os anos 1990, um aumento da presença relativa de setores ou atividades de maior conteúdo tecnológico e intensidade de capital no Brasil, sugerindo ampliação da diversidade produtiva e da desigualdade na distribuição da atividade econômica entre os países.

Na escala das regiões, em cada país, pesquisas sobre o comércio indicaram, para o Brasil, uma concentração dos principais reflexos nos estados do sudeste e do sul (PORTO, 2000; HADDAD; DOMINGUES; PEROBELLI, 2005). O mesmo se passou com os investimentos, segundo estudos como Azzoni e Ferreira (1997) e, especificamente sobre a indústria automotiva, Arbix (2002) e Deos (2008/2009). Na Argentina teria havido ampliação das disparidades internas no tocante à indústria, pois, entre 1993 e 2005, segundo Granato (2007, p. 18), o centro-leste argentino (de maior presença histórica de atividades industriais) fortaleceu o seu caráter industrial, nutrindo as desigualdades inter-regionais de desenvolvimento: “A integração regional parece ter promovido concentração espacial, aprofundando desequilíbrios regionais pré-existentes e mesmo criando novos desequilíbrios”.

Tem pleno sentido, desse modo, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Implantado em 2005, seu papel é financiar ações capazes de, fortalecendo a

competitividade e a coesão social sobretudo nos espaços mais necessitados, promover a aproximação dos níveis de desenvolvimento em escala de bloco.

Na primeira parte do artigo assinalou-se que a distribuição dos efeitos da integração, quanto ao estímulo e dinamização econômica nos territórios implicados, é assunto de grande realce com respeito aos processos de regionalização. Também se frisou que a integração produtiva, com divisão internacional do trabalho, fragmentação de funções e complementaridades, envolvendo lubrificação do comércio intra-industrial e de peças e componentes em nível regional, é um importante vetor daquela distribuição. Haja vista as salientes desigualdades no seio do Mercosul, como mencionado, a integração produtiva permanece um assunto estratégico nesse processo de regionalização.

### **3.2 Integração produtiva no Mercosul**

Os formuladores do Mercosul tinham clareza sobre a importância da integração produtiva nos processos de regionalização econômica, conforme transparece em documentos básicos. Todavia, o caminho efetivamente trilhado pelo Mercosul não corroborou esse entendimento.

#### *3.2.1 Espírito dos documentos fundadores versus frustração das expectativas*

O juízo sobre a relevância da integração produtiva é límpido no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), estabelecido pela Ata de Integração Brasileiro-Argentina assinada em julho de 1986, destaque entre os documentos básicos do processo que culminaria no Mercosul. Seus termos indicavam uma execução gradativa e flexível dos procedimentos e acentuavam a questão da complementaridade, aludindo ao interesse no equilíbrio dos efeitos em escala de bloco. Vários protocolos sobre diferentes assuntos foram assinados na primeira etapa. Ainda em 1986, outros foram firmados e novos documentos foram adicionados ao PICE, uma dinâmica que se prolongou nos anos seguintes.

“Complementação econômica” e “complementação industrial” são expressões que pontilham esse corpo documental. Por exemplo, o Anexo X ao Protocolo 1, sobre bens de capital, fala em Acordo de Complementação Econômica entre os dois países, abrangendo produção, comércio e desenvolvimento tecnológico. O Anexo XVI ao Protocolo 4, sobre expansão do comércio, assinala na sua introdução “A importância de promover a complementação e a integração industrial e comercial [...]” (PROGRAMA..., 1986). O Anexo III ao Protocolo 5, sobre empresas binacionais, estampa “O objetivo de facilitar o fluxo de capitais privados sob efetivo controle nacional e de favorecer as associações entre empresas públicas e/ou privadas dos dois países.” (*Ibid.*). E o Anexo IV ao Protocolo 21, sobre a indústria automobilística, destaca “A necessidade de se acordar e pôr em vigência os mecanismos que [...] permitam sua implementação e impulsionem o processo de complementação setorial pretendido [...]” (*Ibid.*).

Assinado em novembro de 1988 na sequência das ações governamentais, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina (TRATADO..., 1988), também um documento básico do processo que levou no Mercosul, reafirmou aqueles princípios. No seu primeiro artigo lê-se que “O objetivo final [...] é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica [...]”, e no segundo artigo, que “O presente Tratado e os Acordos específicos dele decorrentes serão aplicados segundo os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria [...]”.

Contudo, entre as formulações e pretensões iniciais e a realidade que se impôs no Cone Sul desde então, os contrastes são marcantes com relação ao problema em foco. Na segunda metade dos anos 2000, Ferrer (2007, p. 151), um observador atento dos movimentos desse processo de integração, assim caracterizou as relações entre Argentina e Brasil:

[...] a assimetria das estratégias de desenvolvimento seguidas por Argentina e Brasil durante períodos prolongados gerou uma divisão do trabalho no intercâmbio bilateral com aspectos do modelo centro periferia, com a Argentina na predominante posição de fornecedora de bens de menor conteúdo relativo de tecnologia e valor agregado. A assimetria se expressa em setores como o automotivo, bens de capital, eletrodomésticos, informática, telecomunicações, calçados e têxteis.

Pouco tempo depois, Bouzas (2009) sublinhou o baixo nível de interdependência econômica existente entre os países envolvidos, mesmo após vários anos de funcionamento do Mercosul. Sequer o surto de investimentos efetuados por empresas brasileiras na Argentina no começo dos anos 2000, na esteira de uma crise no país vizinho que provocou grande desvalorização da sua moeda, representou impulso efetivo de uma maior complementaridade: “[...] poucos investimentos foram parte de um processo de reestruturação industrial e divisão do trabalho orientada à obtenção de ganhos de eficiência derivados da especialização.” (BOUZAS, 2009, p. 17).

Na base desse quadro está o caminho tomado pelo próprio processo de integração. Com os governos instalados na Argentina e no Brasil no final dos anos 1980 e início dos 1990, respectivamente os de Menem (1989) e Collor (1990), a condução representou forte encolhimento, para não dizer supressão, da ênfase até então concedida à divisão inter-espacial do trabalho, à especialização produtiva e à complementaridade. Com efeito, excetuando uma menção no seu preâmbulo (citada na abertura desta parte do artigo), o único dispositivo do Tratado de Assunção a evocar tais assuntos é um item do artigo 5, onde se fala dos instrumentos que deveriam ser utilizados na constituição do Mercosul durante o período de transição (de março de 1991 ao final de dezembro de 1994): prescrevia-se “a adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.” (TRATADO..., 1991). Para além da modesta referência, é sugestivo que quatro dos cinco anexos desse tratado contemplassem problemas de cunho somente comercial; o outro definia os subgrupos de trabalho.

Para Ferrer (2007, p. 153), o encaminhamento dado ao Mercosul a partir do Tratado de Assunção foi pleno de consequências:

Os acordos setoriais de integração industrial [...] constituíram um instrumento chave dos acordos bilaterais firmados pelos presidentes Alfonsín e Sarney. Tinham o objetivo de abrir espaços de rentabilidade em todos os países membros, impulsionar os investimentos e promover a especialização intraindustrial. Essa estratégia foi abandonada uma vez que, nas presidências de Menem e Collor, o processo foi delegado às forças do mercado, num cronograma acelerado de desgravação linear e automática do universo tarifário.

Chudnovsky *et al.* (1996) deram realce a essa questão ao tratar do que classificaram como “desequilíbrios” na construção do Mercosul durante a etapa de transição. O método de avanço setorial, básico nas formulações iniciais e estratégico para lidar com o problema das assimetrias, foi deixado de lado em benefício da abertura comercial, uma opção que transpareceu no absoluto destaque atribuído ao programa de desgravação tarifária.

Todavia, é preciso colocar essa baixa interdependência econômica, notadamente produtiva, numa perspectiva mais geral, já que, comparativamente aos países asiáticos (China, Coreia do sul, Malásia), por exemplo, os latino-americanos costumam participar muito pouco de cadeias globais de produção e comercialização. De fato, estudo de Nonnenberg (2013) sobre a presença das peças e dos componentes e também dos bens de capital nos fluxos de comércio externo, entre o início dos anos 1990 e o período recente, constatou que somente México e Costa Rica exibem algum envolvimento, e que o Brasil é o único da América do Sul a merecer menção. Também Medeiros (2011) faz referência, analisando a integração produtiva no Mercosul, à situação mais geral de escasso envolvimento dos países do Cone Sul em estruturas globais de produção e troca. E Desai (2012) salienta a pequena proporção das exportações de peças, componentes e acessórios nas exportações totais dos países latino-americanos, comparativamente aos asiáticos.

Em suma, o quadro de precária integração produtiva no Mercosul não deve ser visto de forma isolada. As limitações não deixam de refletir aspectos mais amplos, de cunho estrutural, do diálogo entre os países do Cone Sul e a economia mundial.

### 3.2.2 Comércio intra-industrial com destaque para a indústria automotiva

Não se pode dizer que o Mercosul nada representou no tocante à “aproximação” entre as estruturas econômicas dos países membros. Um primeiro aspecto a considerar refere-se ao comércio intra-industrial, pois a fragmentação dos processos produtivos nos processos de regionalização econômica costuma resultar em intensificação desses fluxos.

Estudo de Vasconcelos (2003) constatou que o crescimento do comércio entre o Brasil e os demais membros do Mercosul disse basicamente respeito, nos anos 1990, ao comércio intra-industrial. Em alguns produtos o índice desse comércio manteve-se alto e estável até o final daquela

década, uma situação que já fora observada para os anos 1980 em químicos, plásticos e máquinas e aparelhos elétricos, principalmente na relação com a Argentina. Simultaneamente à expansão desse comércio com o resto do mundo, tais vínculos do Brasil com o Mercosul, notadamente com a Argentina, exibiram um padrão mais claramente expansivo no interior da cadeia automotiva, o que indica intensificação do “[...] intercâmbio de produtos de um mesmo segmento industrial, evidenciando o efeito de um aumento da especialização da produção.” (VASCONCELOS, 2003, p. 310). Na primeira metade dos anos 2000, outras regiões mundiais, sobretudo a Ásia, ampliaram sua participação no comércio externo brasileiro, mas foi no Mercosul que o comércio intra-industrial mostrou presença de fato importante. Curzel, Montoro e Vartanian (2010) detectaram tendência de crescimento desse comércio em produtos plásticos, além de incidência também forte, apesar de oscilante, em produtos das indústrias automotiva e química.

Embora empresas de pequeno e médio porte dos diferentes países da região tenham protagonizado cooperação, como observado por Bercovich, Lins e Espíndola (1994), o crescimento desse comércio implicou principalmente empresas multinacionais, que tiveram no processo de integração um grande estímulo ao seu interesse por Brasil e Argentina. E, “Como muitas dessas empresas estão presentes em ambos os países, elas são as principais responsáveis pelo comércio intra-industrial do Brasil com o Mercosul.” (BALTAR, 2008, p. 125). Isso rima, de algum modo, com integração das atividades, notadamente de cunho produtivo, mesmo que as articulações se revelem restritas por estarem associadas quase que tão somente aos investimentos das empresas transnacionais, e, assim, ficarem muito aquém do potencial existente em vários setores onde há oportunidades nesse sentido (AGÊNCIA..., 2010).

Seja como for, essa realidade comercial e seus desdobramentos espelham a configuração estrutural do conjunto em integração, vale dizer, suas assimetrias ou desigualdades históricas. O fato de o comércio intra-industrial e os reflexos das correspondentes iniciativas – executadas principalmente pelas empresas multinacionais – implicarem quase exclusivamente o eixo Argentina-Brasil constitui expressão, basicamente, dessa configuração. Cabe também assinalar, entretanto, que não obstante a longa presença dessa relação nos vínculos entre ambos os países, sua intensidade cresceu com o advento e o funcionamento do Mercosul (LUCÁNGELI, 2007).

Outro aspecto é que, como observaram Chudnovsky et al. (1996) durante os primeiros passos desse processo de integração, o crescimento do comércio intra-industrial mostrava a prevalência de fluxos administrados intrafirma, em setores como máquinas e equipamentos, material de transporte e produtos químicos. Ao mesmo tempo, ocorreram iniciativas de reconversão de atividades, envolvendo empresas multinacionais, com sentido de reestruturação intrafirma, dando razão ao entendimento segundo o qual essas empresas foram as que “[...] melhor aproveitaram as vantagens do mercado ampliado e da abertura comercial unilateral para especializar

suas filiais na região, complementando a oferta doméstica com bens importados – tanto intra como extrazona.” (LOPEZ; LAPLANE, 2004, p. 13). O crescimento do comércio intra-industrial no Mercosul é claramente indissociável desse tipo de iniciativa.

O setor que mais sobressai nas ações empresariais levadas a efeito no Mercosul, tendo em vista as vantagens da divisão espacial do trabalho, da especialização e das complementaridades produtivas e comerciais, é o automotivo. Indicações nesse sentido eram percebidas no próprio contexto da assinatura do Tratado de Assunção. López e Porta (1992) logo assinalaram que essa indústria concentrava as mais importantes ações inter e intraempresariais voltadas à complementação produtiva, envolvendo montadoras de veículos e fabricantes de autopeças e componentes em operação na Argentina e no Brasil. Os movimentos estavam em harmonia com a dominante forma de organização internacional dessa indústria – uma conformação mais regional do que global –, que perdurou e até se acentuou a partir da crise mundial desencadeada em 2008-2009 (VAN BIESEBROECK; STURGEON, 2010). As montadoras, sobretudo, apressaram-se em marcar presença ao mesmo tempo na Argentina e no Brasil, sendo esta a razão de terem começado a “[...] racionalizar a produção de veículos e [...] a obter componentes importantes a partir de uma única localização em cada país.” (HUMPHREY; MEMEDOVIC, 2003, p. 13).

De fato, já nos primeiros anos “As filiais se reconverteram através da produção e exportação de peças, componentes e certos bens finais para outras filiais da corporação, no marco de uma rede mais integrada de produção e comercialização.” (CHUDNOVSKY *et al.* 1996, p 122). Esquemas desse tipo já existiam na região, mas sua presença cresceu nos anos 1990, de modo que, ao final daquela década, “[...] um sistema de produção automotivo regional se desenvolvia no Mercosul, baseado numa divisão do trabalho na produção de veículos e de componentes entre a Argentina e o Brasil.” (*Ibid.*). As plantas intensificaram a integração em unidades de negócios, em nível de Cone Sul, devido à sedução dos benefícios da especialização e da complementação das linhas de produção sobretudo de peças e componentes (MARINELLI, 1998; QUEIROZ; CARVALHO, 1999), um processo que permitiu a Argentina e ao Brasil fortalecerem suas posições como destinos para veículos e para peças e componentes fabricados no país vizinho. Daí a proeminência adquirida por essa indústria em comércio que, mais do que somente intra-industrial, envolveu largamente peças e componentes, um aspecto central na problemática da integração produtiva.

Portanto, o setor automotivo exibiu ampliação da interdependência estrutural em escala de empresa. Medeiros (2011) considera tratar-se de uma exceção, em certo sentido, no quadro geral de escassa incidência de peças e componentes no comércio praticado no interior do Mercosul, devendo-se todavia assinalar que, mais do que qualquer outra, essa indústria foi objeto de tratamento especial na estrutura regulatória do referido processo de integração.

A tabela 1 apresenta dados sobre esse comércio para 1998, 2006 e 2014, refletindo trajetória de dezesseis anos. São mostrados, para cada país signatário do Tratado de Assunção, os valores exportados e importados dentro do Mercosul para a totalidade das mercadorias, para os veículos e para o conjunto peças-acessórios. A participação das cifras para veículos é invariavelmente maior do que para peças-acessórios na Argentina e no Brasil, o eixo básico dessas trocas. Mais ainda, é crescente a participação dos fluxos referentes a esses produtos na totalidade dos valores exportados e importados. No tocante à Argentina, essa participação atingiu em 2014, para veículos e peças e acessórios somados, quase 23% das exportações e 29% das importações dentro do bloco; no Brasil, atingiu pouco mais de 21% e 22%, na mesma ordem.

Tabela 1 – Países fundadores do Mercosul: participação da indústria automotiva (veículos e peças e acessórios) no comércio intrabloco – 1998, 2006 e 2014 (US\$ milhões)

País		1998		2006		2014	
Fluxo		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Argentina							
Exportações para o Mercosul	Total	9.421,2	100,0	9.962,4	100,0	16.657,8	100,0
	Veículos	1.547,1	16,4	905,9	9,1	3.003,6	18,0
	Peças/aces.	275,5	2,9	459,4	4,6	783,9	4,7
Importações do Mercosul	Total	7.939,0	100,0	12.686,0	100,0	15.151,5	100,0
	Veículos	667,3	8,4	1.490,0	11,7	2.851,8	18,8
	Peças/aces.	636,4	8,0	876,2	6,9	1.518,2	10,0
Brasil							
Exportações para o Mercosul	Total	8.877,0	100,0	13.985,8	100,0	20.421,0	100,0
	Veículos	715,2	8,1	1.535,4	11,0	2.746,2	13,4
	Peças/aces.	702,0	7,9	979,1	7,0	1.598,3	7,8
Importações do Mercosul	Total	9.858,9	100,0	8.967,8	100,0	17.271,7	100,0
	Veículos	1.555,6	15,8	876,9	9,8	3.056,7	17,7
	Peças/aces.	267,2	2,7	444,7	5,0	790,4	4,6
Paraguai							
Exportações para o Mercosul	Total	530,7	100,0	873,4	100,0	3.794,0	100,0
	Veículos	0,01	..	0,01	..	0,2	..
	Peças/aces.	0,02	..	0,1	0,01	0,2	..
Importações do Mercosul	Total	1.467,4	100,0	1.809,7	100,0	5.223,3	100,0
	Veículos	23,4	1,6	25,0	1,4	50,9	1,0
	Peças/aces.	9,1	0,6	14,1	0,8	35,2	0,7
Uruguai							
Exportações para o Mercosul	Total	1.532,5	100,0	944,6	100,0	2.187,6	100,0
	Veículos	26,1	1,7	0,7	0,1	125,0	5,7
	Peças/aces.	43,2	2,8	55,6	5,9	31,4	1,4
Importações do Mercosul	Total	1.648,9	100,0	2.213,5	100,0	3.350,8	100,0
	Veículos	81,5	4,9	65,0	2,9	108,5	3,2
	Peças/aces.	60,3	3,7	50,7	2,3	33,4	1,0

Fonte: elaboração própria com dados de *UN Comtrade Database* (<http://comtrade.un.org/data>)

Obs.: Os dados referem-se à classificação de atividades SITC (Standard Industrial Trade Classification). Para veículos, trata-se do Grupo 781 – Carros a motor e outros veículos motorizados projetados principalmente para o transporte de pessoas (outros que não os veículos motorizados para transportar dez ou mais pessoas, incluindo o motorista), com a inclusão de *station-wagons* e carros de corrida. Para autopeças, os dados dizem respeito ao Grupo 784 – Partes e acessórios de veículos a motor.

A tabela 2 focaliza o comércio bilateral Argentina-Brasil na indústria em questão. Entre 1998 e 2014, as exportações argentinas (veículos e peças e acessórios somados) mais que dobraram e as importações mais que triplicaram. Quanto ao Brasil, o valor das exportações mais que triplicou, e o das importações, dobrou.

Tabela 2 – Veículos e peças e acessórios no comércio bilateral Argentina-Brasil – 1998, 2006 e 2014 (US\$ milhões)

			Argentina			Brasil		
			1998	2006	2014	1998	2006	2014
Argentina	Exportação	Veículos				1.514,0	877,0	2.964,0
		Peças e acessórios				249,5	451,5	774,7
		Exportações totais				7.949,0	8.141,0	13.881,0
	Importação	Veículos				663,1	1.490,0	2.836,0
		Peças e acessórios				592,5	832,1	1.514,0
		Importações totais				7.060,0	11.871,0	14.208,0
Brasil	Exportação	Veículos	641,3	1.479,0	2.624,0			
		Peças e acessórios	625,8	911,3	1.493,0			
		Exportações totais	6.747,0	11.740,0	14.282,0			
	Importação	Veículos	1.531,0	876,9	2.943,0			
		Peças e acessórios	266,4	436,0	762,8			
		Importações totais	8.421,0	8.054,0	14.143,0			

Fonte: elaboração própria com dados de *UN Comtrade Database* (<http://comtrade.un.org/data>)

Obs.: Os dados referem-se à classificação de atividades SITC (Standard Industrial Trade Classification). Para veículos, trata-se do Grupo 781 – Carros a motor e outros veículos motorizados projetados principalmente para o transporte de pessoas (outros que não os veículos motorizados para transportar dez ou mais pessoas, incluindo o motorista), com a inclusão de *station-wagons* e carros de corrida. Para autopeças, os dados dizem respeito ao Grupo 784 – Partes e acessórios de veículos a motor.

A tabela 3 indica a importância quantitativa do Mercosul como mercado para veículos e para peças e acessórios fabricados na Argentina e no Brasil. Com oscilação entre os anos observados, mostra-se claro o papel do bloco, notadamente para a produção argentina. Mencionando-se só o dado mais recente apresentado, em 2014 o Mercosul absorveu mais de 97% e de 70% do valor total exportado por esse país em veículos e em peças e acessórios, respectivamente, e originou 80% e 46% das importações; para o Brasil, o Mercosul canalizou 86% e 46% das exportações em veículos e em peças e acessórios, nessa ordem, e foi origem de 40% e 11%, na mesma sequência.

Uma breve ilustração das estratégias de regionalização executadas por essa indústria no Mercosul, repercutindo, de algum modo, em investidas na forma de integração produtiva, pode ser efetuada com referências à Volkswagen. Como observou Ubogui (2010, p. 75), baseado em pesquisa realizada na Argentina sobre a fragmentação internacional da produção automotiva, “Um caso particular de fornecedor inserido na rede de fornecimento do Mercosul pode ser visto no *Case Volkswagen Córdoba*”. Mas o caráter ilustrativo transcende a situação específica de Córdoba.

A Volkswagen instalou-se no Brasil na década de 1950. Na Argentina, atua desde os anos 1980, embora suas instalações atuais datem dos anos 1990.



Tabela 3 – Presença do Mercosul no comércio externo total de Argentina e Brasil na indústria automotiva (veículos e peças e acessórios) - 1998, 2006 e 2014 (US\$ milhões)

			Mundo (A)			Mercosul					
						Valor (B)			(B)/(A) x 100		
			1998	2006	2014	1998	2006	2014	1998	2006	2014
Ar- gen- tina	Exp.	Veículos	1.630,9	1.432,3	3.085,4	1.547,1	905,7	3.003,6	94,9	63,2	97,3
		Peç. e aces.	457,0	965,4	1.113,5	275,5	459,4	783,9	60,3	47,6	70,4
	Imp.	Veículos	1.627,9	2.038,1	3.567,7	667,3	1.490,0	2.851,8	41,0	73,1	79,9
		Peç. e aces.	1.693,2	1.814,8	3.277,8	636,4	876,2	1.518,2	37,6	48,3	46,3
Bra- sil	Exp.	Veículos	1.618,7	4.597,3	3.195,1	715,2	1.535,4	2.746,2	44,2	33,4	85,9
		Peç. e aces.	1.788,8	3.993,1	3.505,0	702,0	979,1	1.598,3	39,3	24,5	45,6
	Imp.	Veículos	2.728,4	1.914,1	7.675,6	1.555,6	876,9	3.056,7	57,0	45,8	39,8
		Peç. e aces.	1.682,1	2.519,4	7.252,8	267,2	444,7	790,4	15,9	17,6	10,9

Fonte: elaboração própria com dados de *UN Comtrade Database* (<http://comtrade.un.org/data>)

Obs.: Os dados referem-se à classificação de atividades SITC (Standard Industrial Trade Classification). Para veículos, trata-se do Grupo 781 – Carros a motor e outros veículos motorizados projetados principalmente para o transporte de pessoas (outros que não os veículos motorizados para transportar dez ou mais pessoas, incluindo o motorista), com a inclusão de *station-wagons* e carros de corrida. Para autopeças, os dados dizem respeito ao Grupo 784 – Partes e acessórios de veículos a motor.

No Brasil são quatro as plantas, especializadas e com operações que se complementam. Em São Bernardo do Campo (SP), em unidade construída em 1959 – comportando um centro de pesquisa – ocorrem o planejamento e o desenvolvimento de novos produtos, assim como atividades de estamparia, armação da carroceria, pintura e montagem final de veículos, produzindo-se atualmente os modelos Novo Gol, Saveiro e Saveiro Cross. Em Taubaté (SP), em fábrica inaugurada em 1976, tem lugar a produção do Novo Gol e do Novo Voyage. Em São Carlos (SP) produzem-se dezenas de modelos de motores desde 1996. Em São José dos Pinhais, na Região Metropolitana de Curitiba (PR), são produzidos – nessa que é a instalação mais recente – os veículos da linha Fox, em meio a fornecedores que completam o Parque Industrial de Curitiba dessa empresa (VOLKSWAGEN DO BRASIL, S.d.).

Na Argentina, onde a Volkswagen iniciou as atividades na década de 1980, funcionam dois “centros de produção”: um em Pacheco, na Província de Buenos Aires, que produz veículos desde 1995 (atualmente, modelos como Amarok e Spacefox), e outro em Córdoba, onde se fabricam peças e componentes também desde 1995. A construção desses “centros industriais e tecnológicos” mirou o aprimoramento da capacidade da empresa para, no contexto da integração no Cone Sul, oferecer veículos com padrão de qualidade mais elevado (VOLKSWAGEN ARGENTINA, S.d.)

Informações disponibilizadas nas páginas da empresa na internet, na frente argentina e na brasileira, permitem saber que a Volkswagen tem se empenhado em promover o desenvolvimento de fabricantes de autopeças mediante investimentos importantes. Fornecedores locais têm sido priorizados, o que representa incentivo ao aumento da capacitação da mão de obra e à atualização tecnológica, entre outros aspectos. Mas conexões transfronteiriças são observadas, evocando contornos de integração produtiva.

Nas referidas ações orientadas ao desenvolvimento dos fornecedores, a empresa criou sistema de incentivos que abrangem premiações (VOLKSWAGEN DO BRASIL, 2012). Em 2009, a Volkswagen do Brasil incluiu nesses incentivos, além de fornecedores brasileiros, também congêneres argentinos, instituindo até mesmo um prêmio especial de reconhecimento para as empresas que investissem no desenvolvimento de negócios na Argentina. A ação é sugestiva do modo como a Volkswagen encara a integração de suas atividades no âmbito do Mercosul, refletido igualmente em procedimentos direcionados à atração de novos fornecedores internacionais para suas operações na América do Sul (KUTNEY, 2011).

### *3.2.3 O Mercosul e o papel da regionalização econômica como estímulo à integração produtiva*

O que se observa sobre a indústria automotiva com respeito à integração produtiva no Mercosul representa, de alguma maneira, uma exceção à regra de escassa presença de interações com esse sentido nesse processo de regionalização econômica. Sendo assim, o Mercosul mostra-se em contraponto – ou como contra exemplo – relativamente ao que se indicou na primeira parte do artigo, sobre os processos de regionalização significarem, em si próprios, estímulo à – e promoção da – fragmentação produtiva, com especialização e complementaridade entre atividades realizadas em diferentes lados das fronteiras internas.

Caberia considerar sobre a experiência abordada, pensando na aderência entre a postulação teórica e a realidade, que as assimetrias produtivas dentro do Mercosul não só inibem como desestimulam a fragmentação, com seu possível e esperado cortejo de especialização acompanhada de complementaridade. Ao que parece, em diferentes setores as empresas não perceberam vantagens em, ou não se sentiram encorajadas a, explorar as oportunidades para interações mais densas, concretizando a divisão espacial do trabalho e os intercâmbios diversos, especialmente tecnológicos, que os processos de regionalização econômica costumam propiciar. Mesmo nas relações entre Argentina e Brasil, nas quais é comparativamente menor a presença de desigualdades ou assimetrias, o quadro está aquém do que se poderia esperar.

Colocando em termos mais gerais, tem sentido imaginar a seguinte circularidade problemática. As assimetrias dificultam ou obstaculizam a integração produtiva, impondo, pelo menos, um subaproveitamento das oportunidades para decomposição das funções, com especialização e complementaridades, que os processos de regionalização econômica tendem a criar e estimular. E os diminutos (se tanto) fôlego e alcance das investidas protagonizadas nesse sentido, representando vínculos de interdependência majoritariamente pobres, restringem ou impedem a distribuição espacial dos efeitos positivos da integração, contribuindo, assim, para a manutenção das assimetrias ou desigualdades.

Daí merecerem realce, pela importância da divisão espacial do trabalho, da especialização e das complementaridades nos processos de integração, os movimentos que resultaram na aprovação, em junho de 2008, do Programa de Integração Produtiva do Mercosul (PROGRAMA..., 2008). Como indica Machado (2010), as ações começaram em 2006, resultando em instrumento que, segundo o esperado, pelo preâmbulo do correspondente documento, “[...] fortalecerá a complementaridade produtiva das empresas [...], principalmente PMEs [pequenas e médias empresas], e aprofundará o processo de integração do bloco, consolidando o aumento da competitividade dos setores produtivos dos Estados Partes.” (PROGRAMA..., 2008, p. 1).

Indica-se na fundamentação desse programa que “Um dos principais objetivos do bloco regional é que os benefícios [...] se estendam a todos os seus membros e, para isso, é preciso estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor [...]” (PROGRAMA..., 2008, p. 3). Todavia, admite-se que “[...] a integração produtiva encontra, atualmente, barreiras [...]. Sua viabilidade requer a remoção dessas barreiras [...]” (*Op cit.*, p. 4).

Para tanto, definiram-se várias linhas de ação e previram-se foros de competitividade, assim como iniciativas ligadas a setores específicos. Têm destaque no previsto rol de ações o setor automotivo, pelo Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul. O mesmo cabe assinalar sobre o setor de energia, pelo Projeto de Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás do Mercosul, ambos lançados em 2010 e co-financiados pelo FOCEM (AGÊNCIA..., S.d.). O primeiro projeto mirou o aprofundamento da integração no âmbito da respectiva cadeia produtiva, envolvendo relações entre montadoras e fabricantes de peças e componentes. O alvo principal foi o aumento da competitividade das PMEs, cujas atividades deveriam passar a registrar aumento na agregação de valor e na intensidade comercial intrabloco.

#### **4 Considerações finais**

Proeminentes no debate contemporâneo sobre a dimensão espacial da acumulação de capital, os processos de regionalização econômica têm na integração produtiva um vetor em potencial para uma melhor distribuição dos seus efeitos positivos, representando contraposição às tendências de polarização e de manutenção ou agravamento das assimetrias ou desigualdades entre os países e regiões implicados. Na base dessa possibilidade figura o estímulo à reorganização produtiva e à reconfiguração espacial das atividades, podendo resultar em divisão espacial do trabalho acompanhada de especialização das funções e de complementaridades. Contudo, aspectos estruturais dos territórios envolvidos, como perfis produtivos muito heterogêneos e carências em infraestrutura, não raramente sintomas de desigualdades históricas, podem (tendem a) dificultar movimentos nesse sentido.

Esse é o caso do Mercosul, que testemunhou resultados na integração produtiva somente de uma maneira tímida e setorialmente muito restrita. A indústria automotiva foi a que mais intensa e precocemente tomou essa direção, refletindo a identificação de possibilidades para o aproveitamento conjunto de negócios, com exploração de complementaridades, por parte de filiais das empresas multinacionais em operação no Brasil e na Argentina. No geral, o caráter reduzido da integração produtiva tem a ver, como parece claro, com as assimetrias e desigualdades socioeconômicas, notadamente industriais, presentes historicamente na área. Ao mesmo tempo, sua limitação contribui para o prolongamento e talvez para o agravamento das diferenças herdadas do passado, por favorecer a concentração do dinamismo produtivo e um reduzido escopo territorial de suas repercussões.

Desse modo, cabe postular que a integração produtiva deveria ser ampla e intensamente estimulada no Mercosul, para que a reverberação da regionalização econômica – um importante aspecto, no seu sentido mais amplo, da espacialidade da acumulação capitalista no período contemporâneo – possa exibir o mais largo alcance possível. Daí a relevância do mencionado Plano de Integração Produtiva do Mercosul, não obstante a sua tardia criação. Ações desse tipo são tanto mais pertinentes haja vista que o comércio intrarregional na área, particularmente entre Brasil e Argentina, incide em setores ou segmentos de maior intensidade tecnológica, comparativamente ao que tipifica o comércio mundial desses países. Isso torna ainda mais atraentes e promissoras as vinculadas ações de integração produtiva.

Deveriam canalizar as atenções, no que tange à promoção, os vínculos entre filiais de empresas multinacionais e estruturas produtivas territorializadas, contemplando o desenvolvimento de fornecedores, a cooperação e as iniciativas em pesquisa e desenvolvimento, e almejando inclusive desdobramentos positivos em inovação. O mesmo deve ser dito sobre as interações envolvendo empresas nacionais ou locais em operação nos diferentes lados das fronteiras internas. Assinale-se que aos arcabouços institucionais – em várias escalas geográficas, e mormente no que concerne aos aparatos governamentais – estaria reservado um papel de grande realce quanto ao estímulo e à sustentação de interações entre as respectivas jurisdições e os processos e negócios de maior amplitude e abrangência.

### **Referências bibliográficas**

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Complementaridade produtiva entre Brasil e Argentina: oportunidades de negócios conjuntos para promover a integração*. Brasília: ABDI, 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Ações ABDI*. S.d. Disponível em: [http://www.abdi.com.br/Paginas/acao\\_resumo.aspx?i=105](http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=105). Acesso em: 20 abr. 2015

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.

ATHUKORALA, P.; YAMASHITA, N. *Production fragmentation in manufacturing trade: the role of East Asia in cross-border production networks*. Tokyo: Nihon University, Center for China and Asian Studies, 2007. (Working Paper Series n. 003).

AZZONI, C. R.; FERREIRA, D. A. Competitividade regional e econcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, p. 55-85, 1997.

BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1964.

BALTAR, C. T. Comércio exterior inter e intra-industrial: Brasil 2003-2005. *Economia e Sociedade*, v. 17, n. 1 (32), p. 107-134, 2008.

BERCOVICH, N.; LINS, H. N.; ESPÍNDOLA, C. *Cooperación empresarial entre Pymes brasileñas y argentinas: primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Brasil*. Buenos Aires: CEPAL, 1994. (LC/BUE/R. 221).

BOUZAS, R. *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*. SEMINARIO “REGIONAL INTEGRATION IN THE AMERICAS: THE IMPACT OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS”, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Nov. 2009.

BYÉ, M. Localisation de l’investissement et Communauté Économique Européenne. *Revue Économique*, v. IX, n. 2, p. 179-212, 1958.

CEPAL. *La inversión extranjera em América Latina y el Caribe – Informe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F.; LÓPEZ, A.; CHIDIAC, M. *Los limites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y meio ambiente*. Buenos Aires: Alianza Editorial/CENIT, 1996.

CURZEL, R.; MONTORO, F.; VARTANIAN, P. R. Una investigación de la evolución del comercio intra-industria en la relación Brasil-Mercosur en el período 1996-2005: ¿qué dicen los datos? *Revista de Economía Mundial*, v. 24, p. 49-66, 2010.

DEOS, S. de (Coord.). *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2008/2009.

DESAI, F. P. Trends in fragmentation of production: a comparative study of Asia and Latin America. *Procedia–Social and Behavioral Sciences*, v. 37, p. 217-229, 2012.

- DULLIEN, S. Integração produtiva na União Europeia: uma perspectiva alemã. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (orgs.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010, p. 156-219.
- FERRER, A. El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*, v. 27, n. 1(105), p. 147-156, 2007.
- FOSTER, N.; STEHRER, R.; TIMMER, M. *International fragmentation of production, trade and growth: impacts and prospects for EU member states*. Brussels: European Commission, 2013. (Economic Papers 484).
- GIANSOLDATI, M. *International fragmentation and agglomeration: from theory to empirics*. Venice: Ca' Foscari University of Venice, 2010. (Working Paper n. 06/WP/2010).
- GIERSCH, H. Economic union between nations and the location of industries. *The Review of Economic Studies*, v. XVII, p. 87-97, 1949-1950.
- GRANATO, M. F. Spatial effects of regional integration. Tue Argentinean manufacturing landscape after Mercosur. In: XLII REINIÓN ANNUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, nov. 2007, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.
- HADDAD, E.; DOMINGUES, E. P.; PEROBELLI, F. S. Brazil-Argentina trade and its impacts in Brazilian states. *Investigaciones Regionales*, n. 7, p. 113-137, 2005.
- HILLBERRY, R. H. *Causes of international production fragmentation: some evidence*. Melbourne: University of Melbourne, 2011. Obtido em: [http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR\\_2011\\_GVC/05\\_Hillberry\\_e\\_FINAL.pdf](http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR_2011_GVC/05_Hillberry_e_FINAL.pdf) Acesso em: 25/01/2016.
- HIRSCHMAN, A. O. *A estratégia de desenvolvimento econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HUMPHREY, J.; MEMEDOVIC, O. *The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by development countries*. Vienna: UNIDO, 2003.
- JOHNSON, R. C.; NOGUERA, G. Proximity and production fragmentation. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, v. 102, n. 3, p. 407-411, 2012.
- JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. *A framework for fragmentation*. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2000. (TI Discussion Paper n. 00-056/2).
- JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. International fragmentation and the new economic geography. *North American Journal of Economics and finance*, v. 16, p. 1-10, 2005.
- JONES, R.; KIERZKOWSKI, H.; LURONG, C. What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing? *International Review of Economics and Finance*, v. 14, p. 305-316, 2005.

- KAWECKA-WYRZYKOWSKA, E. *Evolving patterns of intra-industry trade specialization of the new Member States (NMS) of the EU: the case of automotive industry*. Brussels: European Commission, 2009. (Economic Papers 364).
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: The MIT, Leuven: Leuven University, 1991.
- KUTNEY, P. Volkswagen traz novos fornecedores ao Brasil. *AutomotiveBusiness*, 18 ago. 2011. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/11394/volkswagen-traz-novos-fornecedores-ao-brasil> Obtido em: 13 fev. 2016.
- LINS, H. N. Vinte anos de Mercosul: uma nota. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 34, p. 89-121, 2013.
- LO TURCO, A. *South-South RTAs and industrial location: is there asymmetric development?* Siena: Università Politecnica delle Marche, 2007.
- LOPEZ, A.; LAPLANE, M. *Complementación productiva en MERCOSUR: perspectivas y potencialidades*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- LÓPEZ, A.; PORTA, F. *Iniciativas inter e intraempresariales argentino-brasileñas em el marco del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1992.
- LOS, B.; TIMMER, M. P.; VRIES, G. J. de. *Globalization or regionalization? A new approach to measure international fragmentation of value chains*. Groningen: University of Groningen, Groningen Growth and Development Centre, 2013. (GGDC Research Memorandum n. 138).
- LUCÁNGELI, J. *La especialización intraindustrial en Mercosur*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Serie Macroeconomía del Desarrollo n. 64).
- MACHADO, J. B. M. Integração produtiva: referencial analítico, experiência européia e lições para o Mercosul. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (orgs.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010, p. 116-155.
- MARINELLI, L. Montadoras unem divisões. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, p. 27, 20 jul. 1998.
- MEDEIROS, C. A. de. A dinâmica da integração produtiva asiática e os desafios à integração produtiva no Mercosul. *Análise Econômica*, v. 29, n. 55, p. 7-32, 2011.
- MOATI, P.; MOUHOUD, E. M. Les nouvelles logiques de décomposition internationale des processus productifs. *Revue d'Économie Politique*, v. 115, n. 5, p. 573-589, 2005.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NONNENBERG, M. J. B. Integração produtiva, fragmentação da produção e evolução do comércio internacional: como evoluíram os países da Ásia e América Latina? *Texto para Discussão* n. 1905, IPEA, 2013.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Morais Editora, 1967.

- PORTO, P. C. Economic integration and regional development: the impact of Mercosur in Brazil's regions, In: XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, dez. 2000, Campinas, ANPEC. *Anais...* (CD ROM).
- PROGRAMA de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Buenos Aires, 29 jul. 1986.
- PROGRAMA de Integração Produtiva do Mercosul. San Miguel de Tucumán, 30 jun. 2008.
- PUGA, D.; VENABLES, A. J. Trading arrangements and industrial development. *The World Bank Economic Review*, v. 12, n. 2, p. 221-249, 1998.
- QUEIROZ, S.; CARVALHO, R. Q. Recent developments in Brazilian auto-vehicle and components trade: building the space of production in Mercosur. *Actes du GERPISA*, n. 25, p. 65-75, 1999.
- REMMAPPING South America. *The Economist*, Oct. 12th 1996. (A Survey of Mercosur).
- SOUZA, A. de M. e; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para discussão*, n. 1477, Brasília: IPEA, 2010.
- TRAISTARU, I.; MARTINCUS, C. V. Determinants of manufacturing concentration patterns in Mercosur. *Conference Paper*, n. 04/PDF/609, European Regional Science Association, 2003.
- TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Buenos Aires, 29 nov. 1988.
- TRATADO para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Asunción, 26 mar. 1991.
- UBOGUI, M. *International fragmentation of production of the automotive industry in Argentina*. Dissertação (Master of Science in MANAGEMENT, Economics and Industrial Engineering) – Politecnico di Milano, Facoltà di Ingegneria dei Sistemi – Milano, 2010.
- VAITSOS, C. V. Crisis en los procesos de integración económica. *El Trimestre Económico*, v. XLVI(1), n. 181, p. 35-128, 1979.
- VAN BIESEBROECK, J.; STURGEON, T. Effects of the 2008-09 crisis on the automotive industry in developing countries: a global value chain perspective. In: CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. (Eds.). *Global value chains in a postcrisis world: a development perspective*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010, p. 209-244.
- VASCONCELOS, C. R. F. O comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 1, p. 283-313, 2003.
- VENABLES, A. J. Winners and losers from regional integration agreements. *The Economic Journal*, v. 113, p. 747-761, 2003.



VOLKSWAGEN ARGENTINA. *Grupo Volkswagen Argentina: Centros de Producción*. S.d.

Disponível em: <http://www.volkswagen.com.ar/es/volkswagen-argentina0/centros-industriales.html>.

Acesso em: 03 jun. 2015.

VOLKSWAGEN DO BRASIL. *História da Volkswagen*. S.d. Disponível em:

[http://www.vw.com.br/pt/institucional/VolkswagenBrasil/volkswagen\\_do\\_brasil.html](http://www.vw.com.br/pt/institucional/VolkswagenBrasil/volkswagen_do_brasil.html). Acesso em:

04 jun. 2015.

VOLKSWAGEN DO BRASIL. *Volkswagen premia os fornecedores que mais se destacaram em 2011*. 12 set. 2012. Disponível em:

<http://www.vwbr.com.br/ImprensaVW/Release.aspx?id=4ee63d2a-d070-4253-b860-ef61a379048>.

Acesso em: 04 jun. 2015.

WIONCZEK, M. S. Integración económica y distribución regional de las actividades industriales.

*El Trimestre Económico*, v. XXXIII, n. 131, p. 469-502, 1966,

YOUNG, A. A. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, v. 38, n. 152, p. 527-542, 1928.

ZEDDIES, G. *Determinants of international fragmentation of production in the European Union*.

Halle: Halle Institute for Economic Research, 2007. (IWH Discussion Paper n. 15).