

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: DIAGNÓSTICO,  
POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

**Porto Alegre**

**2015**

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: DIAGNÓSTICO,  
POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

**Porto Alegre**

**2015**

## CIP - Catalogação na Publicação

Acosta, Henrique Gomes

A integração produtiva intra-MERCOSUL: diagnóstico, possibilidades e desafios / Henrique Gomes Acosta. -- 2015.

77 f.

Orientador: Marcelo Milan.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. MERCOSUL. 2. Integração econômica. 3. Integração produtiva. 4. Cadeias produtivas. 5. Cadeias de valor. I. Milan, Marcelo, orient. II. Título.

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: DIAGNÓSTICO,  
POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 07 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marcelo Milan – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria  
UFRGS

---

Profª. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à República Federativa do Brasil e ao conjunto da sua população, em especial àqueles que arcam devidamente com as obrigações e deveres inerentes à vida em sociedade e buscam fazer deste país um lugar melhor não só para si, mas também para seus concidadãos. Reforço, ainda, meus agradecimentos às camadas pobres e médias de nossa nação, vítimas de uma estrutura tributária regressiva que, ao puni-las, torna ainda mais digna de reconhecimento sua contribuição ao país. Estudar em uma instituição pública, gratuita e de qualidade não seria possível não fossem os esforços dos homens e das mulheres que, imbuídos de verdadeiro espírito público, constroem dia após dia esta magnífica obra de muitas mãos chamada Brasil.

Agradeço também à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em geral, e à Faculdade de Ciências Econômicas, em particular, bem como ao corpo de servidores que permite que estas instituições funcionem em um patamar de excelência que valoriza a passagem pela graduação. Aqui, faço menção não só ao ensino de boa qualidade ao qual tive acesso nestes cinco anos, mas também aos outros dois alicerces do tripé universitário, quais sejam a pesquisa e a extensão, sem os quais minha experiência na universidade não teria sido completa.

Do mesmo modo, agradeço aos professores com os quais tive a honra de conviver neste período. Devo boa parte da minha formação intelectual aos aprendizados que me foram oportunizados por um grupo de docentes dedicados e qualificados. Principalmente, agradeço ao professor Marcelo Milan por sua prestatividade e paciência na orientação deste trabalho e pela relação de amizade que cultivamos. Ademais, agradeço aos professores Jacqueline Haffner e Luiz Faria pelos apontamentos e críticas feitos em relação a este trabalho.

Agradeço, ainda, à minha família, parte essencial da minha vida e que sempre me incentivou nas minhas escolhas pessoais e profissionais. Como não poderia deixar de ser, sou especialmente grato aos meus pais, Ana e Manuel, que ao longo de toda a minha vida ofereceram o suporte material e sentimental sem o qual eu não teria chegado até aqui.

Por fim, mas não com menor importância, faço a um agradecimento a todos os amigos e amigas que compartilharam desta trajetória, dentro e fora da universidade. Em especial, agradeço à Diretoria. Cresci e aprendi muito, pessoal e academicamente, em função dos fortes laços afetivos que desenvolvemos. Aqui, um nome em particular não pode passar em branco. Mais do que uma amiga, Ana Paula foi a parceira de todas as horas a quem aprendi a amar.

*el año 2000 nos va a sorprender o unidos o dominados*

*Juan Domingo Perón*

## RESUMO

O presente trabalho pretende traçar um panorama geral do processo de integração produtiva entre as economias que compõem o MERCOSUL. Inicialmente, buscamos elencar os ganhos socioeconômicos que são atribuídos ao encadeamento das estruturas produtivas dos países de uma mesma região. Para tal, recorreremos às teses da CEPAL e da abordagem das cadeias globais de valor sobre o tema. Em geral, os autores destas vertentes apontam um conjunto de vantagens derivadas da formação de cadeias produtivas regionais. Em seguida, observamos, com base em dados secundários, o grau atual de integração produtiva entre os países do MERCOSUL. Aqui, também empreendemos uma breve análise das principais características deste processo. Nota-se que este é um fenômeno incipiente na região e que, embora tenha avançado nos últimos vinte anos, apresenta uma série de desequilíbrios geográficos e setoriais. Por fim, distinguimos três dificuldades que obstaculizam um aprofundamento da integração das estruturas produtivas da região: (i) os entraves relacionados à livre circulação de bens e à coordenação de políticas industriais entre os países do bloco; (ii) as deficiências da infraestrutura regional; e (iii) a insuficiência dos mecanismos regionais de financiamento de longo prazo.

**Palavras-chave:** MERCOSUL. Integração econômica. Integração produtiva. Cadeias produtivas. Cadeias de valor.

**JEL:** F15, N76, O19, 054

## RESUMÉN

Este documento tiene como objetivo delinear una visión general del proceso de integración productiva entre las economías que conforman el MERCOSUR. Inicialmente, se buscan listar los beneficios socioeconómicos que se suelen atribuir al encadenamiento de las estructuras productivas de una misma región. Para ello, utilizamos las tesis de la CEPAL y del enfoque de las cadenas globales de valor sobre el tema. En general, los autores de estas vertientes apuntan a una serie de ventajas derivadas de la creación de cadenas de suministro regionales. En seguida, observamos, con base en datos secundarios, el nivel actual de la integración productiva entre los países del MERCOSUR. También analizamos brevemente las características clave de este proceso. Este es un fenómeno incipiente en la región y, aunque ha avanzado en los últimos veinte años, presenta una serie de desequilibrios geográficos y sectoriales. Por último, se distinguen tres dificultades que obstaculizan la profundización de la integración de las estructuras productivas de la región: (i) los obstáculos relacionados a la libre circulación de mercancías y a la coordinación de las políticas industriales entre los países del bloque; (ii) las deficiencias de la infraestructura regional; y (iii) la insuficiencia de los mecanismos regionales de financiamiento a largo plazo.

**Palabras clave:** MERCOSUR. Integración económica. Integración productiva. Cadenas productivas. Cadenas de valor.

**JEL:** F15, N76, O19, 054



## ABSTRACT

This paper aims to outline an overview of the productive integration process among the economies that form the MERCOSUR. Initially, we seek to list the socioeconomic gains that are usually attributed to the chaining of the production structures of the countries from some region. To do this, we use the theses of ECLAC and the approach of global value chains on the subject. In general, these authors point out a set of advantages derived from the creation of regional supply chains. Then we observe, based on secondary data, the current level of productive integration among the countries of MERCOSUR. We also undertake a brief analysis of the key features of this process. This is an incipient phenomenon at the region and, although it has improved for the last twenty years, it still presents a series of geographical and sectoral imbalances. Finally, we distinguish three difficulties that hinder a deeper integration of the production structures of the region: (i) the obstacles related to the free trade zone and to the coordination of industrial policies among the bloc's countries; (ii) the shortcomings of the regional infrastructure; and (iii) the insufficiency of the regional mechanisms of long-term financing.

**Keywords:** MERCOSUR. Economic integration. Productive integration. Productive chains. Value chains.

**JEL:** F15, N76, O19, 054

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA .....	56
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Especialização comercial: fluxos Argentina-Brasil (1996 e 2009) .....	40
Tabela 2 – Especialização comercial: fluxos Paraguai-Argentina (1996 e 2009) .....	41
Tabela 3 – Especialização comercial: fluxos Paraguai-Brasil (1996 e 2009) .....	42
Tabela 4 – Especialização comercial: fluxos Uruguai-Argentina (1996 e 2009) .....	42
Tabela 5 – Especialização comercial: fluxos Uruguai-Brasil (1996 e 2009) .....	43
Tabela 6 – Comércio do MERCOSUL por uso econômico .....	44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECID	- Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
ALADI	- Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	- Associação Latino-Americana de Livre Comércio
API	- Agenda de Projetos Prioritários de Integração
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	- Corporação Andina de Fomento
CCT	- Comitê de Coordenação Técnica
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	- Conselho do Mercado Comum
COSIPLAN	- Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
EUA	- Estados Unidos da América
FOCEM	- Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONPLATA	- Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FOPYME	- Fundo de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas
GEIPA	- Grupo Executivo para a Integração Produtiva da Cadeia Automotiva
GIP	- Grupo de Integração Produtiva
GMC	- Grupo Mercado Comum
IED	- Investimento Externo Direto
IIRSA	- Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MFP	- Mecanismo de Fortalecimento Produtivo
ONU	- Organização das Nações Unidas
ORPIP	- Observatório Regional Permanente sobre Integração Produtiva
P&D	- Pesquisa e Desenvolvimento
PFP	- Projeto de Fortalecimento Produtivo
PIB	- Produto Interno Bruto
PICE	- Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIP	- Programa de Integração Produtiva

TEC

- Tarifa Externa Comum

UNASUL

- União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: CONCEITO E ABORDAGENS TEÓRICAS .....</b>	<b>16</b>
2.1 O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA .....	16
2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA .....	18
<b>2.2.1 A CEPAL: os clássicos e os neoestruturalistas .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2 A abordagem das cadeias globais de valor .....</b>	<b>26</b>
<b>3 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: UM DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>32</b>
3.1 AS INICIATIVAS INSTITUCIONAIS PRÓ-INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO MERCOSUL .....	33
3.2 A REALIDADE PRÁTICA DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL .....	39
<b>3.2.1 Métodos de mensuração da integração produtiva .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.2 Dados empíricos da integração produtiva intra-MERCOSUL .....</b>	<b>41</b>
3.3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	46
<b>4 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: DESAFIOS E OBSTÁCULOS .....</b>	<b>48</b>
4.1 HARMONIZAÇÃO REGULATÓRIA E COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS .....	51
4.2 INFRAESTRUTURA REGIONAL .....	55
4.3 INSTRUMENTOS REGIONAIS DE FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO .....	61
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Quase vinte e cinco anos após sua fundação, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ainda motiva debates acerca de sua efetividade na promoção do desenvolvimento socioeconômico de seus países membros. A criação do bloco, representativa da “superação definitiva de projetos ora do Brasil, ora da Argentina por primazia regional e, por conseguinte, de liderança continental, a partir de um ponto de vista meramente nacional” (LESSA & ARRAES, 2011, p. 3) significou a tentativa mais séria de buscar respostas em conjunto a problemas comuns às economias da região. Nos últimos quinze anos, após a forte crise que este bloco enfrentou a reboque da erosão de um modelo econômico fortemente centrado na abertura das economias locais ao resto do mundo, a integração regional voltou a receber a ênfase que havia perdido nos discursos e práticas dos governantes da região (VIZENTINI, 2008a). Neste contexto, a pauta da integração produtiva entre as economias do MERCOSUL passou a constar da agenda de trabalho do bloco (GIP; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE, 2010).

O presente trabalho traça um panorama geral do processo de integração produtiva entre as economias do MERCOSUL, de forma a avaliar qual é o grau atualmente existente de encadeamento das estruturas produtivas dos países que compõem o bloco, bem como as principais características geográficas e setoriais que definem este processo. Inclui-se, nesta investigação, o apontamento de quais são as vantagens oferecidas pela conformação de cadeias produtivas de escala regional e dos desafios e dificuldades que presentemente obstaculizam o aprofundamento da articulação intra-bloco.

Formula-se a hipótese de que o processo de integração produtiva entre os Estados-membros do MERCOSUL, conquanto tenha avançado nos últimos vinte anos e a despeito da recente criação de um conjunto de instrumentos e instituições voltadas ao tema, é incipiente, concentrado em poucos setores e desequilibrado geograficamente. O pequeno volume relativo de comércio intraindustrial entre as economias do bloco é sugestivo do baixo grau de articulação produtiva intra-MERCOSUL. Ademais, os encadeamentos existentes estão geralmente confinados a alguns ramos, dentre os quais se destaca o automobilístico. Ainda, são marcadas as

diferenças em termos de participação relativa nas cadeias regionais entre Brasil e Argentina, de um lado, e Uruguai e Paraguai, de outro<sup>1</sup>.

Em subsídio à hipótese central do trabalho, são elencadas duas hipóteses auxiliares. A primeira dá conta de que, à luz da teoria da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da abordagem das cadeias globais de valor, a integração das estruturas produtivas de uma região tem muito a oferecer aos países que dela fazem parte em termos de racionalização da organização industrial, incrementos de produtividade, ganhos de escala, diversificação estrutural, criação de empregos, entre outros fatores. A efetivação destas vantagens, contudo, é bloqueada na medida em que subsistem obstáculos ao aprofundamento da integração produtiva intra-MERCOSUL. Assim, de acordo com a segunda hipótese auxiliar deste trabalho, há pelo menos três desafios de ordem econômica a serem enfrentados pelos países do bloco: (i) o aperfeiçoamento das regras de liberalização comercial e a coordenação dos instrumentos regionais de fomento à produção e à coordenação produtiva; (ii) a construção, o aprimoramento e a integração da infraestrutura regional; e (iii) o robustecimento e a articulação dos mecanismos regionais de financiamento de longo prazo.

Em resumo, o objetivo geral deste trabalho é compreender, em sua amplitude, o processo de integração produtiva entre os países do MERCOSUL. Não é nossa pretensão esgotar o assunto nem oferecer soluções e constatações definitivas. Buscamos, conforme o que já foi mencionado, atingir três objetivos específicos: (i) resumir, referenciados nas asserções dos economistas da CEPAL e da abordagem das cadeias globais de valor, as contribuições que a formação de cadeias produtivas regionais pode oferecer ao desenvolvimento socioeconômico dos países envolvidos no processo; (ii) descrever e analisar, com base em estudos empíricos realizados por autores da área, a situação atual da integração produtiva intra-MERCOSUL; e (iii) distinguir os principais obstáculos estruturais de ordem econômica que emperram o esforço integracionista na região.

A preocupação com este tema é justificada academicamente pela necessidade de se aprimorar o conhecimento existente sobre a formação de blocos como o MERCOSUL, num momento histórico de alterações na dimensão espacial da dinâmica econômica em que os

---

<sup>1</sup> A ratificação da entrada da Venezuela no MERCOSUL data de 2013. Mesmo os trabalhos mais recentes sobre o tema da integração produtiva no bloco não contemplaram, até o momento, os dados relativos ao grau de articulação existente entre este país e os outros membros do MERCOSUL. Ademais, a adequação das normas e tarifas venezuelanas ao regimento do bloco pode alterar o padrão de inserção da estrutura produtiva da Venezuela nas cadeias regionais de valor, de modo que se faz necessário conceder um tempo maior ao processo até que se possa incluir este país em estudos mais aprofundados sobre o tema da integração produtiva do MERCOSUL.



sistemas econômicos transcendem as fronteiras nacionais e encontram, nos espaços regionais, soluções supranacionais (FARIA, 2004). A transição do paradigma de acumulação de capital em direção à internacionalização produtiva, ressaltada por Tigre (2005), impõe novos desafios em termos de reorganização da produção aos quais os países da região devem estar atentos. De fato, conquanto tenham logrado uma combinação virtuosa de crescimento econômico acompanhado de inclusão social nos últimos anos, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela têm pela frente enormes desafios em matéria de redução da heterogeneidade estrutural e das desigualdades de renda que ainda caracterizam suas sociedades. Nesse sentido, a integração das estruturas produtivas destes países oferece possibilidades interessantes a serem contempladas em suas estratégias de desenvolvimento socioeconômico e de inserção em uma economia mundial em profunda reestruturação (CEPAL, 2014a).

De maneira a atingir os objetivos da pesquisa, são analisados elementos empíricos extraídos de outras obras. Em alguns momentos, este esforço contou com suporte teórico, uma vez que fizemos recurso a conceitos, argumentos e análises utilizados por parte da literatura especializada sobre o tema da integração econômica. O trabalho está dividido em cinco capítulos. No capítulo que se segue a estas considerações de caráter introdutório, definimos sucintamente o conceito de integração produtiva que utilizamos ao longo do texto. Na sequência, apresentamos, com base nas proposições contidas nos estudos da CEPAL e dos autores que analisam as cadeias globais de valor, uma série de benefícios potencialmente provocados pela integração das estruturas produtivas de uma região. No terceiro capítulo, traçamos um breve retrospecto das iniciativas recentemente adotadas no âmbito do MERCOSUL no sentido de prover o bloco de uma institucionalidade especificamente voltada à integração produtiva entre seus membros. Posteriormente, após uma breve discussão metodológica acerca dos modos de se aferir o grau de encadeamento existente entre duas ou mais economias, analisamos, referenciados em dados levantados por autores que abordam o tema, a situação atual do processo de integração produtiva no MERCOSUL. No quarto capítulo, selecionamos e analisamos, dentre os principais desafios ao aprofundamento deste processo usualmente mencionados pela literatura especializada, três dificuldades que, a nosso ver, sobressaem-se frente às demais. Por fim, tecemos considerações finais em que resumimos os resultados da pesquisa.

## **2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: CONCEITO E ABORDAGENS TEÓRICAS**

O tema da integração regional ou, mais precisamente, da integração produtiva à escala de um determinado agrupamento de países, é abordado por distintas vertentes teóricas. Em geral, nenhuma delas dá conta de toda a amplitude do fenómeno, enfatizando apenas algumas de suas variáveis. Neste capítulo, buscamos apresentar sucintamente o tratamento dispensado ao tema por autores pertencentes à escola de pensamento da CEPAL, de um lado, e da abordagem das cadeias globais de valor, de outro. Ambas destacam vantagens e possibilidades a serem oferecidas por um eventual aprofundamento do processo de encadeamento das estruturas produtivas regionais. É nosso objetivo destacá-las na medida em que pretendemos avaliar, a partir da situação atual do processo de integração produtiva do MERCOSUL, evidenciada mais adiante neste trabalho, o que se pode extrair de positivo da coordenação entre os agentes políticos e económicos dos Estados-membros deste bloco com vistas a fortalecer os laços entre suas respectivas economias. Antes de partir para este apanhado teórico, todavia, faz-se necessário precisar a definição conceitual de integração produtiva que se pretende utilizar ao longo deste trabalho. Realizado este primeiro esforço, partimos para a exposição do debate teórico acerca da contribuição potencialmente ofertada ao desenvolvimento socioeconómico dos países do MERCOSUL pela consolidação do processo integracionista.

### **2.1 O conceito de integração produtiva**

O conceito de integração produtiva é objeto de um conjunto de autores e organizações que formulam, cada qual a seu modo, definições diversas do termo. O MERCOSUL elabora, no Programa de Integração Produtiva (PIP), seu próprio entendimento do que é integração produtiva:

A integração produtiva compreende o desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e da especialização intra-setorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração das pequenas e médias empresas da região e das empresas dos países de menor tamanho económico relativo aos processos produtivos regionais. Isso acarreta a modificação dos padrões produtivos por meio da realocação de recursos produtivos, modificando o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional (MERCOSUL, 2008, p. 3).

Trata-se de um conceito de ampla extensão que, a nosso ver, peca pelo baixo grau de precisão e delimitação. O próprio bloco, na figura do Grupo de Integração Produtiva (GIP), parece ter criado, recentemente, a percepção de que este conceito é insuficiente. Tanto é assim que, na VIII Reunião Ordinária do GIP<sup>2</sup>, em 2015, a delegação argentina apresentou um documento de trabalho com o objetivo de alterar a definição de integração produtiva utilizada pelo MERCOSUL (MERCOSUL, 2015a, p. 3). No encontro seguinte foi acordada uma nova conceituação que, além de precisar o novo entendimento de integração produtiva, também faz uma distinção entre integração vertical e integração horizontal:

A integração produtiva pode ser definida como uma estratégia empresarial de internacionalização e melhora da competitividade que contempla algum grau de associatividade e/ou cooperação com agentes econômicos de outros Estados Partes. [...] Por um lado, os esquemas de tipo *vertical* são aqueles que se configuram com base em padrões de especialização produtiva ao longo de uma cadeia de valor. Por sua vez, a integração *horizontal* tem lugar entre agentes que, com base na complementaridade de suas capacidades, desenvolvem de maneira conjunta investimentos, compras, processos produtivos, ações de promoção e comercialização, etc. (MERCOSUL, 2015b, p. 118, tradução nossa)<sup>3</sup>.

A equiparação de integração produtiva a uma “estratégia empresarial”, contudo, nos faz preferir a adoção de outra formulação conceitual. Isto se dá porque, como ressaltado anteriormente, os processos integracionistas dependem de estratégias políticas que coadunem agentes políticos e econômicos, públicos e privados, em torno de um determinado projeto de integração. Sendo assim, nos parece um tanto reducionista a versão que limita a integração produtiva a decisões empresariais. Diante desta dificuldade, o conceito que optamos por adotar neste trabalho é aquele definido por João Bosco Machado, para quem:

A integração produtiva deve ser entendida como o desenvolvimento do processo de *fragmentação da produção em bases regionais (grupos de países) ou globais*, o que pode implicar a *criação de uma divisão internacional do trabalho* no circuito de uma

<sup>2</sup> Na prática, foi o 27º encontro do GIP. No entanto, em 2012, o grupo passou a receber a denominação oficial de Subgrupo de Trabalho Nº 14 “Integração Produtiva” e, naquele momento, a contagem de suas reuniões ordinárias foi zerada, de modo que a reunião citada equivale à 8ª desde a troca de nome e à 27ª se forem considerados todos os encontros do GIP.

<sup>3</sup> “*La integración productiva puede ser definida como una estrategia empresarial de internacionalización y mejora de la competitividad que contempla algún grado de asociatividad y/o cooperación con agentes económicos de otros Estados Parte. [...] Por un lado, los esquemas de tipo vertical son aquellos que se configuran en base a patrones de especialización productiva a lo largo de una cadena de valor. A su vez, la integración horizontal tiene lugar entre agentes que, en base a la complementaridad de sus capacidades, desarrollan de manera conjunta inversiones, compras, procesos productivos, acciones de promoción y comercialización, etc.*”

determinada cadeia produtiva, cuja contrapartida é a *consolidação de fluxos comerciais do tipo intra-industrial* em que ocorrem importação de partes e componentes, processamento industrial e exportação de componentes mais complexos ou de produtos finais (2008, p. 3-4, grifos nossos).

Em suma, com base nesta definição, a integração produtiva consiste no processo de fragmentação da produção entre duas ou mais economias verificável na conformação de fluxos intra-industriais de comércio exterior, isto é, importação de partes/componentes oriundos de um país e processados por outro. No caso da integração produtiva intra-MERCOSUL, trata-se, evidentemente, da fragmentação produtiva existente entre os Estados membros do bloco, com suas correspondências no que tange à divisão internacional do trabalho e ao comércio intra-industrial nos marcos da região. É com base neste conceito que analisaremos a integração produtiva entre as economias do MERCOSUL. Vale, ainda, ressaltar as diferenças entre “integração horizontal” e “integração vertical”. Aqui, faremos uso da diferenciação apontada pela definição atualizada do MERCOSUL, citada acima.

## **2.2 Abordagens teóricas sobre a integração produtiva**

A literatura especializada no tema da integração econômica, em geral, e da integração produtiva, em particular, enfatiza uma série de atributos que usualmente acompanham este processo. Além disso, diversos autores preconizam o potencial benéfico contido na efetivação do encadeamento das estruturas produtivas de uma determinada região. Aqui, abordamos, como mencionado anteriormente, as formulações da CEPAL, bem como as proposições relacionadas às cadeias globais de valor. No que tange à primeira vertente, consideramos inicialmente os primeiros trabalhos dos cepalinos, antes de estender a análise e compreender pesquisas mais recentes realizadas no âmbito da nova agenda de trabalho da CEPAL. No que diz respeito à segunda abordagem, vale a ressalva de que não se trata de uma escola de pensamento fechada; na realidade, os autores que abordam a importância das cadeias globais de valor num cenário marcado por significativas transformações no sistema produtivo internacional configuram uma gama bastante heterogênea de estudiosos, partindo muitas vezes de marcos teóricos distintos entre si.

É válido ressaltar que a integração regional também é objeto de estudos de economistas neoclássicos. As versões mais bem acabadas da abordagem ortodoxa acerca deste tema

certamente podem ser encontradas na obra de Jacob Viner (1950; 1953). Para este autor, a liberalização comercial por meio de acordos regionais conduz à criação de comércio, mas, por outro lado, também provoca desvios comerciais na medida em que se criem distorções na forma de importações de vizinhos menos eficientes em substituição a compras de economias de outras partes do mundo, porém de maior eficiência produtiva. Assim, somente a abertura comercial geral e irrestrita é que pode ocasionar a correta maximização das trocas entre os países. Embora a contribuição de Viner ao debate sobre a integração econômica seja relevante, optamos por não aprofundar sua análise neste trabalho porque sua ênfase, bem como a da maior parte dos economistas neoclássicos que abordam o tema, recai sobre as questões comerciais e não sobre a temática da integração produtiva. Assim, nos limitamos à exposição mais alongada das proposições da CEPAL e da abordagem das cadeias globais de valor, que segue abaixo.

### 2.2.1 A CEPAL: os clássicos e os neoestruturalistas

A CEPAL é uma das cinco comissões regionais existentes no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido criada em 1948. O grande objetivo da instituição, desde então, tem sido contribuir para a superação da condição de subdesenvolvimento na qual estão imersos os países da América Latina e do Caribe. A tentativa de compreender a realidade latino-americana para, com base nesta compreensão, contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região, através da sugestão e coordenação de ações práticas, esteve presente desde o princípio entre as aspirações cepalinas.

Nos anos 1950, a CEPAL enxergou na industrialização o caminho em direção às transformações econômicas e sociais que almejava para a região: de acordo com as teses cepalinas da época, o desencadeamento de um processo sustentável de desenvolvimento industrial era visto como condição fundamental para a superação da pobreza e do subdesenvolvimento (HAFFNER, 2002, p. 11). Não obstante, a industrialização não era entendida pelos cepalinos como resultado natural e espontâneo da livre ação das forças de mercado; deste modo, fazia-se imprescindível, para os economistas da CEPAL, reforçar as capacidades estatais de planejamento e de indução do desenvolvimento (HAFFNER, 2002, p. 11). Este pensamento guiou a construção teórica do estruturalismo cepalino, que logo tratou de aprimorar, a partir das obras de autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Ignácio Rangel, o

estudo da formação da estrutura “centro-periferia” que historicamente condicionou, na visão desses autores, a parcialidade e a fragmentação do processo de desenvolvimento da América Latina, traduzidas nas baixas taxas de crescimento e de formação bruta de capital na região (FONSECA, 2014, p. 43).

Inicialmente, as ideias cepalinas foram fortemente influenciadas pelo pensamento keynesiano e pelas escolas historicistas e institucionalistas da Europa Central. Com o passar do tempo, a instituição foi remodelando e atualizando suas teses com vistas a dar conta dos novos desafios que foram surgindo em relação ao desenvolvimento latino-americano. Nos anos 1960, os cepalinos defenderam uma série de reformas necessárias para desobstruir a industrialização, que se encontrava estagnada; na década de 1970, pautaram a reorientação dos modelos de desenvolvimento em direção à homogeneização social e à diversificação exportadora; nos anos 1980, preocuparam-se com o problema do endividamento externo apregoando sua superação mediante “ajustes com crescimento”; na década de 1990, enfatizaram a transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22). Mais recentemente, a instituição tem focado a renovação do pensamento keynesiano, as novas teorias do comércio internacional e da organização industrial, as teorias evolutivas da firma e o novo institucionalismo.

Em meio a sua trajetória de mais de 60 anos, a CEPAL abordou o tema da integração econômica regional em diversos de seus trabalhos. Logo nos primeiros anos de existência da comissão, figuras como Furtado e, principalmente, Prebisch, preconizaram a conformação de um mercado de escala regional na América Latina como uma das ferramentas potenciais para acelerar o processo de desenvolvimento econômico-social da região. Diferentemente do que erroneamente afirmam alguns autores de outras vertentes teóricas, a proposta de desenvolvimento contida nas obras dos “clássicos” da CEPAL não previa soluções autárquicas de fechamento das economias nacionais em torno de si mesmas. No final da década de 1950, em texto da comissão redigido por Prebisch, já era feita a defesa da construção gradual de uma fórmula “na qual bens e serviços, homens e capitais circulassem livremente, sem travas de nenhuma natureza, num vasto mercado comum latino-americano” (CEPAL, 2000a, p. 350).

Ao mesmo tempo, contudo, a estruturação deste mercado não deveria estar limitada à simples redução de tarifas aduaneiras, mesmo por conta das disparidades em termos de grau de desenvolvimento das economias latino-americanas. Notando a crescente complexidade das indústrias da época, cada vez mais intensivas em capital e tecnologia, e ciente da necessidade de

dar conta da demanda pelos novos bens que surgiam através da continuidade do processo de substituição de importações, Prebisch superava a mera defesa da abertura comercial na região e tocava, ainda que muito brevemente, no tema específico da integração produtiva, argumentando:

se a produção continuar nos vinte compartimentos estanques em que se realiza agora, o fruto dos novos investimentos de capital exigidos por esse avanço da industrialização continuará a se distanciar do que é conseguido nos grandes centros industriais de mercados mais amplos (CEPAL, 2000a, p. 351-352).

Assim, a integração econômica era vista pelo economista argentino como uma saída capaz de oferecer grandes vantagens advindas de

uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano (CEPAL, 2000a, p. 352).

Ainda, segundo Prebisch, a eventual conformação de um mercado regional em muito poderia contribuir para a atenuação da vulnerabilidade externa das economias latino-americanas, sujeitas às contingências e flutuações da economia internacional, uma vez que supriria as restrições na capacidade de importar eventualmente impostas aos países da região pela conjuntura externa (CEPAL, 2000a, p. 363-365). Nas palavras do autor, a integração regional permitiria que se cortassem atalhos no processo substitutivo de importações, já que abrir-se-ia para cada país a possibilidade de, ao invés de se substituir toda sorte de indústrias, especializar-se em alguns setores, aumentar as exportações de bens destes ramos para a vizinhança e, com base nas divisas adquiridas nesta nova dinâmica, importar produtos industrializados cujo suprimento não fosse atendido em função das restrições externas (CEPAL, 2000a, p. 361-362). Em suma, os ganhos potencialmente proporcionados por incrementos substantivos do comércio intraindustrial regional em termos de especialização produtiva e aumento de escala, traduzidos na constituição de cadeias de valor regionais, garantiriam novos patamares de eficiência produtiva e, com ela, novos impulsos ao desenvolvimento econômico da América Latina.

Na década de 1960, poucos anos após a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – muito influenciada pelo pensamento cepalino –, Prebisch voltou a apregoar a necessidade de fortalecer os laços econômicos entre os países latino-americanos de

forma a superar a compartimentação estanque da industrialização regional e a tendência ao estrangulamento externo das economias da região (PREBISCH, 1964, p. 110). Para tal, segundo o economista argentino, fazia-se necessária maior agilidade na desgravação tarifária nos marcos da ALALC, desde que respeitados os desequilíbrios setoriais e as assimetrias regionais. Mais do que isso, Prebisch defendeu, em seu novo trabalho, a coordenação e a distribuição dos investimentos na região através de acordos de complementação industrial em determinados setores de maior potencial de dinamicidade (PREBISCH, 1964, p. 116-119).

Outro aspecto que diferencia estas formulações de Prebisch em relação às anteriores diz respeito ao papel a ser assumido pelas empresas locais em detrimento das firmas estrangeiras. De acordo com o autor, a formação de um mercado regional onde as trocas comerciais fossem liberalizadas poderia atrair massivamente a iniciativa estrangeira que, por contar com superioridade produtivo-tecnológica, aproveitaria de suas vantagens para dominar as economias da região e abafar o desenvolvimento das empresas locais (PREBISCH, 1964, p. 121). Em resumo, Prebisch reafirmava as possibilidades oferecidas pelo aprofundamento da integração econômica da América Latina, sem perder de vista a necessidade de garantir um grau de autonomia decisória suficiente para assegurar a irradiação do progresso tecnológico pela região.

Embora tenha sido pioneiro na defesa da integração econômica da América Latina, Prebisch não foi o único dos renomados economistas da CEPAL a fazê-lo na segunda metade do século XX. Nos escritos de Celso Furtado acerca da necessidade de superar o subdesenvolvimento reinante na região em sua época, também está presente a preocupação com o tema, ainda que de maneira menos aprofundada. Na prática, o economista brasileiro revelava certo pessimismo ao afirmar que, “em se tratando de economias subdesenvolvidas, a integração não-planificada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda” (FURTADO, 1983, p. 234). Não obstante, tal assertiva não deve ser confundida com uma visão negativa sobre a integração regional em si mesma. De acordo com Furtado,

a integração econômica é, no essencial, um esforço visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível, sem reduzir as economias de aglomeração [produtiva em torno de polos dinâmicos], ou compensando adequadamente os efeitos negativos dessa redução sobre determinadas coletividades” (1983, p. 233-234).



Para o autor, a política de integração é mesmo uma forma avançada de política de desenvolvimento que, no entanto, demanda planejamento para que se aproveitem os ganhos oriundos da maximização de escala da produção sem incorrer no risco de aprofundamento das assimetrias regionais, isto é, de concentração geográfica e funcional da renda na região (FURTADO, 1983, p. 234).

Nos anos 1990, as proposições cepalinas em relação à integração econômica regional passaram por algumas alterações, de modo que o debate passou a estar centrado na concepção de “regionalismo aberto”. De acordo com esta nova abordagem, a integração regional deixava de ser um fim em si mesma, isto é, um objetivo final capaz de assegurar o conjunto de vantagens socioeconômicas elencadas por Prebisch e Furtado. Neste novo contexto, a defesa da conformação planejada e coordenada de cadeias regionais de valor perdeu sentido em favor da ênfase na liberalização comercial entre as economias latino-americanas, vista não como alternativa a um processo mais amplo de abertura multilateral, e sim como parte deste (CEPAL, 2000b). Neste momento, o processo de integração regional através da intensificação do comércio intrarregional passou a ser visto como complementar à abertura comercial da América Latina ao resto do mundo (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 41).

Na década de 2000, diante da ascensão de governos que trataram de ressignificar a integração regional por uma ótica menos afinada com o liberalismo econômico, as proposições cepalinas passaram por novas inflexões. Em meio às críticas ao *mainstream* econômico, houve uma retomada de alguns dos princípios que nortearam os primeiros trabalhos da CEPAL, não sem alguma ampliação do marco teórico e dos objetos de análise e certo refino no enfoque metodológico e empírico das pesquisas que vieram a compor a corrente de pensamento convencionada por neoestruturalismo (CALDENTEY, 2015).

Neste momento, a CEPAL redefiniu suas percepções acerca da integração econômica entre os países da América Latina. Frente à constatação de que a simples liberalização dos fluxos intrarregionais de comércio não fora suficiente para garantir uma inserção internacional positiva das economias da região na esfera global, os cepalinos passaram a apregoar, em sintonia com frações das elites políticas e econômicas latino-americanas, a integração produtiva em escala regional como caminho para a diversificação produtiva e exportadora da América Latina e para a mitigação das assimetrias ainda existentes entre os países do subcontinente. Em seus relatórios e documentos mais recentes, a CEPAL tem buscado oferecer alternativas em termos de políticas

econômicas nacionais e de coordenação destas a nível regional com vistas a expandir as possibilidades de desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2014a; CEPAL, 2014b). Embora os economistas da instituição trabalhem com uma noção mais ampla de região, em termos territoriais, em relação àquela abarcada por este trabalho – limitada ao chamado Cone Sul da América do Sul mais a Venezuela, isto é, ao MERCOSUL –, suas análises e proposições não ignoram as similitudes e especificidades regionais e permitem, assim, que delas se faça uso para cobrir o caso do MERCOSUL.

De acordo com a CEPAL, o período caracterizado por um *boom* no preço das *commodities*, localizado temporalmente entre 2003 e 2014, deu vazão a efeitos diversos nas economias latino-americanas. Por um lado, é bem verdade que a alta dos preços de bens primários exportados pela região possibilitou a manutenção de elevadas taxas de crescimento, redução da pobreza, melhores termos de troca e uma menor inflação por conta da apreciação das moedas dos países do subcontinente; por outro lado, entretanto, nota-se que se acirrou, no período, a tendência de especialização produtiva em bens do setor primário – caracterizado pela baixa criação direta de empregos, por escassos encadeamentos com o restante da economia e por problemas ambientais – e a perda de competitividade dos setores não exportadores de matérias primas, prejudicados pela apreciação das moedas locais (CEPAL, 2014a, p. 57). Diante dos prejuízos ocasionados, que inclusive levaram alguns autores a mencionar a suposta ocorrência de uma “doença holandesa” nas economias da região (OREIRO & FEIJÓ, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2012), a CEPAL, em seus trabalhos mais recentes, passou a preconizar que “o aprofundamento do mercado regional constitui uma estratégia indispensável para que a América Latina e o Caribe avancem numa inserção internacional mais conducente à mudança estrutural” (CEPAL, 2014a, p. 57).

O padrão recente de comércio exterior entre as economias latino-americanas oferece indicativos do potencial contido na integração das estruturas produtivas da região, ainda segundo a CEPAL. De acordo com a instituição, o mercado regional é o mais propício para que se logre maior diversificação exportadora, uma vez que representa o destino do maior número de produtos exportados diferentes entre si. Os países do MERCOSUL não fogem a esta regra: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela exportam um número superior de bens a seus vizinhos na comparação com mercados de outras partes do mundo (CEPAL, 2014b, p. 92). Além disso, o mercado regional representado pelo conjunto das economias do subcontinente concentra parcela

muito significativa das exportações de manufaturados de média ou alta intensidade tecnológica dos países da região. Nos casos dos Estados-membros do MERCOSUL, esta proporção é elevada: Uruguai (89%), Paraguai (88%), Argentina (79%), Venezuela (54%) e Brasil (52%) destinam a maioria absoluta de suas respectivas exportações de manufaturados tecnologicamente intensivos a vizinhos latino-americanos (CEPAL, 2014b, p. 93).

Ainda, os estudos recentes dos cepalinos demonstram que o mercado regional é de extrema importância para as empresas exportadoras latino-americanas, na medida em que a proporção das firmas voltadas à exportação que vendem para a região é maior do que a parcela destas empresas que exportam para outros mercados (CEPAL, 2014b, p. 94). No caso do MERCOSUL, as economias da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai têm, respectivamente, 62,8%, 45,7%, 67,1% e 47,7% de suas firmas exportadoras vendendo seus produtos para os parceiros de bloco (CEPAL, 2014a, p. 60). Destinos tais como os EUA, a União Europeia e a China, embora importantes, são responsáveis por parcelas consideravelmente inferiores. A exceção no MERCOSUL é a Venezuela, último país a ter sua entrada no bloco ratificada: no caso venezuelano, apenas 9,3% das empresas exportadoras vendem bens para outras partes do MERCOSUL (CEPAL, 2014a, p. 60).

Para a CEPAL, a importância do mercado regional nesse sentido é especialmente destacada para os casos das pequenas e médias empresas, que respondem por mais de 70% do total das firmas exportadoras da região e podem extrair ganhos substantivos do encadeamento da produção regional (CEPAL, 2014b, p. 94). Por fim, os neoestruturalistas ainda consideram os investimentos externos diretos (IED) intrarregionais: no período 2000-2004, o IED entre os países da América Latina compreendeu 4% da entrada total desta modalidade de investimento na região; em 2012, esta participação aumentou para 14% (CEPAL, 2014a, p. 61). A crescente importância do IED intrarregional empreendido pelas chamadas empresas translatinas é parte integrante, assim, da tendência de conversão da América Latina em principal mercado de comércio e investimentos para a indústria da região. Esta tendência, como repara a CEPAL, representa importante contraponto ao movimento mais amplo de reprimarização das economias latino-americanas (CEPAL, 2014b, p. 95).

A sensibilidade dos fluxos comerciais em relação aos custos derivados da distância – o que favorece a conformação de redes regionais de comércio –, a densidade manufatureira relativamente alta do comércio intrarregional e o potencial de conformação de redes de

provedores locais de bens e serviços a partir dos investimentos realizados pelas translatinas são motivos elencados pelos cepalinos para que se integrem as estruturas produtivas da região. Deste modo, afirmam eles, pode-se diversificar a produção e as pautas exportadoras das economias regionais, criar novas cadeias de valor e aprofundar as já existentes (CEPAL, 2014b, p. 95-97).

Para a CEPAL, a superação da chamada “armadilha da renda média”<sup>4</sup> demanda inovação, incrementos de produtividade, diversificação produtiva e investimentos em infraestrutura e capital humano (CEPAL, 2014b, p. 110). Para tal, a simples eliminação de barreiras alfandegárias limitadoras do comércio intrarregional, embora necessária, é insuficiente. Faz-se necessário, diante disso, apostar em um conjunto de políticas públicas coordenadas que possibilitem e favoreçam o encadeamento produtivo a nível regional, partindo de uma concepção atualizada de integração que tenha em perspectiva a criação competitiva de cadeias de valor regionais ou sub-regionais (CEPAL, 2014b, p. 110). Nas palavras dos economistas cepalinos,

As possibilidades de diversificar a estrutura produtiva e exportadora da região estão estreitamente ligadas às perspectivas de seu processo de integração. [...] O comércio intrarregional se caracteriza por ser mais diversificado e intensivo em manufaturas, ter um maior conteúdo tecnológico, resultar mais acessível para as pequenas e médias empresas e, portanto, criar relativamente mais emprego que o comércio com outras regiões (CEPAL, 2014b, p. 110, tradução nossa)<sup>5</sup>.

Deste modo, conforme as mais recentes teses cepalinas, o desenvolvimento dos países da região, traduzido na forma de transformação estrutural acompanhada de inclusão, está crucialmente vinculado à integração produtiva (CEPAL, 2014a, p. 63).

### 2.2.2 A abordagem das cadeias globais de valor

O fenômeno da formação de cadeias globais de valor em larga escala é relativamente recente e, como tal, passou a ser mais bem analisado nas últimas duas décadas. A emergência da globalização e o aprofundamento da divisão internacional do trabalho que caracterizam o período

---

<sup>4</sup> A “armadilha da renda média” representa um estancamento no crescimento da renda *per capita* verificado no processo histórico de desenvolvimento de alguns países após a superação de suas primeiras etapas, caracterizadas pela urbanização, pela transição demográfica, pela redução da força de trabalho empregada na agricultura e pelo *catching up* tecnológico (OCDE, CEPAL & CAF, 2013, p. 19).

<sup>5</sup> “*Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. [...] El comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado e intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes, y por ende crear relativamente más empleo, que el comercio con otras regiones*”.

histórico que data dos anos finais do século XX e prossegue neste início de século XXI oferecem a tônica da organização da economia global atual. Nos marcos deste novo contexto, um dos aspectos que mais se sobressai é o rápido movimento de reordenamento espacial da produção e da agregação de valor de bens que são comercializados entre as mais diversas partes do globo. Nesse sentido, faz-se necessário compreender, pelo menos em seus elementos centrais, o pano de fundo deste processo, representado pela transição do paradigma produtivo-tecnológico da economia mundial.

O período histórico que compreende a maior parte do século XX, estendendo-se até a década de 1970, e, mais especificamente, a chamada Era de Ouro do capitalismo (1945-1973), foi marcado pela construção de Estados de bem-estar social em boa parte do hemisfério ocidental desenvolvido e encontrou no paradigma fordista a forma hegemônica de organização da produção nos grandes centros industriais. Às inovações introduzidas nesta época, responsáveis por significativas transformações na dinâmica de acumulação de capital, sucederam-se outras na virada dos anos 1970 para a década de 1980, quando se assistiu à emergência de novos modelos organizacionais característicos de um novo arquétipo de produção flexível, ou, conforme a aceção de alguns autores, um paradigma das Tecnologias da Informação (TIGRE, 2005).

As revoluções nos transportes e nas comunicações, aliadas à emergência da eletricidade, do motor a combustão e de novos métodos de administração empresarial haviam criado as condições para o estabelecimento do fordismo, cujas principais características podem ser resumidas em: grandes escalas de produção rígida, isto é, lotes grandes e peças não diferenciadas; decisões de produção realizadas pelas próprias empresas, ou seja, condicionadas por uma oferta de bens que *a posteriori* tratariam de gerar sua própria demanda; máquinas e ferramentas eletromecânicas; e produtos de consumo duráveis e tradicionais, como automóveis e eletrodomésticos (TIGRE, 2005). A introdução dos novos elementos organizacionais fordistas-tayloristas que impactaram a transformação das firmas e dos mercados do século XX podem ser sintetizadas na produção em massa em linhas de montagem por empresas verticalizadas e oligopólicas, “combinando os princípios de divisão do trabalho, mecanização do processo, padronização, intercâmbio de peças e administração científica racional” (TIGRE, 2005, p. 200). De fato, o rompimento dos limites até então verificados ao crescimento da firma somente foi possibilitado pela integração vertical das atividades empresariais e pela organização multidivisional, que deu guarida à gestão eficiente de um sistema de produção rígido,

caracterizado pela fabricação de linhas únicas de produtos ou serviços em uma grande área geográfica (CHANDLER, 1977).

A partir da década de 1970, a crise do capitalismo motivada pelos choques do petróleo, aliada a um conjunto de tensões distributivas em diversos países, motivou a entrada em cena de um novo modelo de organização da produção em escala global: o paradigma das Tecnologias da Informação, ainda em vigência nos dias de hoje. Podemos resumir suas principais características: produção descentralizada e flexível, isto é, lotes pequenos e peças diferenciadas; decisões de produção determinadas pela demanda, que varia ao longo do tempo e fragmenta-se à medida que surgem novos produtos; máquinas e ferramentas incorporadoras de componentes microeletrônicos; e bens intensivos em tecnologia, como computadores (TIGRE, 2005). As empresas multinacionais, cujas origens remontam ao fordismo, reforçaram e atualizaram sua participação na produção global. Neste novo contexto, a flexibilidade produtiva demandada por mercados interligados e por uma competitividade exacerbada e calcada na inovação fez com que crescesse a importância de redes internacionalizadas de firmas, cujo estabelecimento se deu “a partir de relações contratuais formais entre agentes dispersos geograficamente, definidos em função de competências complementares” (TIGRE, 2005, p. 214). No seio desta nova estrutura produtiva globalizada, descentralizada e diversificada, emergiram com vigor as cadeias globais de valor.

As cadeias globais de valor são, portanto, inerentes ao processo de transição paradigmática por que passou a estrutura da produção global. A revolução produtiva desencadeada pelas novas tecnologias de informação e comunicação rebaixou os custos de coordenação de atividades complexas intra e interempresas a longas distâncias. Muitos bens e serviços que antes dificilmente eram comercializados entre países distantes, agora o são, o que também foi influenciado pelo processo de abertura econômica que acometeu muitos países com a ascensão do neoliberalismo. Neste novo panorama de intensa globalização econômica,

os produtos deixam de ter ‘nacionalidade’ (*made in Brazil, made in China* etc.), e até mesmo a identificação de quem os produziu fica difusa. Cada vez mais bens têm sua produção compartilhada por diferentes empresas (isto é, a produção é *fragmentada*), em diferentes países (*globais*, portanto) (CARNEIRO, 2015, p. 9).

Falta-nos, contudo, definir exatamente o que são *cadeias globais de valor*. Para tal, faz-se necessário, primeiramente, precisar que “uma cadeia de valor representa todas as empresas e

pessoas envolvidas na produção de um bem ou serviço, desde a sua concepção até o consumo final. O processo envolve as atividades de formulação, produção, marketing, distribuição, etc.” (IEDI, 2013). Assim, uma cadeia global de valor corresponde a uma cadeia de valor que é dispersa pelo mundo, “seja através da distribuição de estágios de produção de uma firma entre diversos países ou a terceirização de parte da cadeia de valor desta firma para parceiros externos” (IEDI, 2013). Diante da contínua fragmentação dos processos de produção por parte das empresas e da alocação de atividades produtivas em diferentes países e regiões, que não se limita à formação de uma cadeia de fornecedores intra-industriais, mas também se estende ao âmbito da coordenação produtiva intersetorial, nota-se que parte da literatura já tem trabalhado com o conceito de *redes internacionais de produção*, que compreende não a sequência de agregação de valor nos marcos da produção de um bem ou serviço, mas as relações de conectividade entre diferentes firmas e setores (OCDE, 2013, p. 17). De fato, “a mudança de foco de ‘cadeia’ para ‘rede’ reflete a crescente complexidade das interações entre produtores e fornecedores globais” (OCDE, 2013, p. 17).

De acordo com documento do IEDI, “entre um grupo de 300 empresas que faturavam mais de US\$ 1 bilhão em 2009, em média 51% da produção de componentes, 46% da estocagem, 43% dos serviços ao cliente, e 39% do desenvolvimento dos produtos se davam fora do país de origem da firma” (2013). Hoje, um *smartphone*, por exemplo, pode ser desenvolvido nos EUA e montado na China a partir de componentes fabricados na Alemanha, na Coreia do Sul e em Taiwan (XING & DETERT, 2010).

Diante deste cenário, muitos autores e instituições têm defendido a integração das economias latino-americanas e, mais especificamente, do MERCOSUL, às cadeias globais de valor (CEPAL, 2014b; HERNÁNDEZ, MARTÍNEZ-PIVA & MULDER, 2014; IEDI, 2013; IEDI, 2015; LIMA & ZACLICEVER, 2013; NONNENBERG, 2013; PROCHNIK ET AL, 2010). Para tal, argumentam que os benefícios em matéria de desenvolvimento socioeconômico a partir da inserção de determinada economia nas cadeias globais de valor são variados: efeito multiplicador da demanda doméstica por meio de articulações para frente e para trás em determinadas cadeias de fornecimento de bens intermediários e finais; ganhos tecnológicos e de produtividade das empresas locais em função da difusão do conhecimento, das tecnologias e dos processos de organização e gestão que acompanham a participação nas cadeias globais de valor; melhoras de qualidade e de preço dos bens intermediários importados em razão da abertura

comercial nos setores onde há inserção nas cadeias; aumento da competitividade das empresas locais não participantes por efeito demonstração; promoção de investimentos em infraestrutura e serviços de modo a suportar a integração às cadeias globais de valor; e maior grau de formação de capital humano em função dos ganhos de produtividade proporcionados (CEPAL, 2014b, p. 59).

É bem verdade que ao menos parte dos autores que trabalham com esta abordagem, defendendo a integração produtiva da região como forma de fortalecer a inserção de suas economias nas cadeias globais de valor, sustenta que nem todos estes ganhos são garantidos, mas podem se efetivar

na medida em que os efeitos de transbordamento dos investimentos, da tecnologia, dos processos produtivos e administrativos, etc. contribuam para aumentar a renda e a produtividade tanto dos setores exportadores, quanto não exportadores. E para que isso se realize, o marco institucional do país é essencial, incluindo o regime macroeconômico e a política industrial (IEDI, 2015).

De fato, há uma série de fatores que determinam o aprofundamento do processo de fragmentação produtiva em escala global. A literatura tradicional sobre o tema costuma enfatizar os avanços tecnológicos e um conjunto de aspectos de natureza diversa, como a remoção de tarifas alfandegárias e outras medidas protecionistas e políticas industriais de fomento à capacidade produtiva e de atração de firmas multinacionais. Um grau elevado de inserção de uma economia nas cadeias globais de valor, por depender em grande medida das estratégias de negócios das grandes empresas multinacionais, passa pela sustentação de um regime macroeconômico estável e pela existência de um sistema financeiro robusto, uma infraestrutura eficiente, um capital humano farto e redes industriais bem desenvolvidas (IEDI, 2015). Ainda, pesam os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), tanto por parte dos governos quanto pelas próprias firmas que integram ou almejam integrar as cadeias globais de valor, bem como fatores estruturais das economias nacionais, como tamanho do mercado doméstico, renda *per capita*, participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB) e distância em relação aos grandes centros industriais (IEDI, 2015).

Para além destes fatores, sobressai-se, contudo, a proximidade geográfica, cujo peso é decisivo no que respeita ao encadeamento de empreendimentos de agregação de valor. Pode-se citar, a título de exemplo, que 13% das exportações da China são destinados a países asiáticos



vizinhos, 13% do total exportado pelo México são vendidos para os EUA e 14% das exportações alemãs são direcionados a vizinhos europeus (IEDI, 2015). Nesse sentido, as evidências empíricas sugerem a centralidade que ocupa a região no favorecimento à inserção mais ampla nas cadeias globais de valor e, conseqüentemente, na devida extração de seus benefícios. Atualmente, nota-se que a integração às cadeias globais de valor das economias da América Latina, em geral, e do MERCOSUL, em particular, é limitada. Os poucos estudos existentes sobre o tema dão conta de que a região não provê bens intermediários não-primários para as cadeias globais de valor que retêm maior valor agregado e elevado conteúdo tecnológico, em geral constituídas preponderantemente por países europeus e/ou asiáticos; ao mesmo tempo, a América Latina também não tem um peso significativo na importação de produtos intermediários, ou seja, pouco processa e acrescenta valor a bens oriundos de outras partes do mundo (CEPAL, 2014b, p. 60). Em geral, a pouca inserção existente das economias latino-americanas nas cadeias globais de valor se dá através do fornecimento de produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico (NONNENBERG, 2013).

A superação deste cenário, de acordo com os trabalhos mencionados inseridos nesta abordagem, pode passar pelo reforço da integração produtiva em escala regional, dada a importância da variável “proximidade geográfica” no incentivo à inserção nas cadeias globais de valor. O MERCOSUL, por óbvio, não escapa a esta conclusão: o aprofundamento do processo de encadeamento das estruturas produtivas do bloco em muito contribuiria para um aumento da participação relativa de seus Estados-membros nas cadeias mundiais de produção, de forma a promover a transformação estrutural, reduzir a heterogeneidade entre as empresas locais de distintos tamanhos, aumentar a produtividade das economias da região e gerar oportunidades de emprego produtivo (CEPAL, 2014b, p. 59).

### **3 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: UM DIAGNÓSTICO**

A exposição empreendida no capítulo anterior deixa claro que, à luz do que afirmam os autores da CEPAL e da abordagem das cadeias globais de valor, a integração produtiva em escala regional tem muito a oferecer em termos de racionalização da organização da produção, ganhos de produtividade do capital e do trabalho, ganhos de escala, atenuação de problemas de vulnerabilidade externa, diversificação da pauta exportadora, fortalecimento de pequenas e médias empresas, difusão de tecnologia e criação de empregos de qualidade, entre outras vantagens. Em suma, o aprofundamento da dinâmica de fragmentação produtiva em bases regionais em muito pode contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos países que compõem um esquema regional como o MERCOSUL. Tomando isto por base, procedemos à observação da realidade atual do processo de integração produtiva do bloco com vistas a reparar de que maneira se busca aproveitar, hoje, os benefícios mencionados. Trata-se, em resumo, de averiguar o grau atualmente existente de encadeamento entre as estruturas produtivas do MERCOSUL partindo do pressuposto de que este é um processo que tem muito a oferecer às economias da região.

Num primeiro esforço de diagnóstico do panorama atual da integração produtiva intra-MERCOSUL, traçamos um breve resumo da institucionalidade pró-integração produtiva subjacente ao bloco. Dito de outro modo, fazemos um levantamento das iniciativas institucionais recentemente adotadas e ainda em vigor que possuem o objetivo de incrementar o grau de complementaridade das estruturas produtivas do MERCOSUL. A seguir, partimos para a verificação empírica da integração produtiva intra-bloco, isto é, buscamos averiguar de que maneira se traduz na prática a preocupação com o encadeamento da produção regional revelada nos documentos do bloco que têm este tema como objeto. Para tal, tomamos por base as pesquisas empíricas realizadas recentemente pela literatura especializada; antes mesmo de sua análise, contudo, apresentamos as metodologias de mensuração da integração produtiva que são utilizadas por seus autores. Por fim, efetuamos uma breve análise das evidências encontradas e concebemos considerações finais acerca do conteúdo explorado neste capítulo.

### **3.1 As iniciativas institucionais pró-integração produtiva no MERCOSUL**

A integração produtiva entre as economias que compõem o MERCOSUL é matéria que somente veio a ser alvo de preocupação concreta do bloco na segunda metade da década de 2000, a partir de um conjunto de iniciativas que foram adotadas no sentido de adensar os laços produtivos entre as empresas da região. O Tratado de Assunção, documento fundante do bloco assinado em 1991 pelas partes, embora preveja em seu Artigo 1º a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, aduaneira, de transportes e comunicações) entre os países, não dispensa atenção específica ao tema da integração produtiva (MERCOSUL, 1991, p. 3). Por outro lado, é bem verdade que antes mesmo da oficialização do MERCOSUL, foi acordado entre Brasil e Argentina, no ano de 1986, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), parte integrante da chamada Ata para Integração Brasileiro-Argentina assinada pelos governos dos presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) e considerada, à época, um prenúncio de uma nova era integracionista para os países da região do Cone Sul (BANDEIRA, 1987; HIRST, 1987). O PICE estabeleceu algumas iniciativas de cooperação industrial para os setores de bens de capital, automobilístico, aeronáutico, siderúrgico e alimentício. Não obstante, sua abrangência territorial limitada a dois países e o reduzido escopo setorial coberto pelo acordo não permitem que se encare o programa como um impulso verdadeiramente decisivo para a integração produtiva da região que viria a se transformar no MERCOSUL.

Após um período de hegemonia neoliberal no plano das ideias que condicionaram as políticas econômica e externa dos países da América do Sul e, mais especificamente, do Cone Sul, a década de 2000 assistiu a uma retomada das preocupações dos agentes políticos e econômicos com os temas da política industrial e da integração regional (TONI, 2015; VIZENTINI, 2008). Neste novo contexto que emergiu em consonância com a ascensão ao poder de governos de centro-esquerda na região, a declaração conhecida como Consenso de Buenos Aires, assinada em 2003 entre os então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) e Néstor Kirchner (Argentina), explicitou a necessidade detectada por aqueles governantes de fazer do MERCOSUL mais do que uma simples ferramenta de liberalização do comércio entre as economias do Cone Sul (MTE, 2004; VARSKY & GENEIRO, 2010).

Pouco antes disso, em 2002, diante da constatação de que se fazia necessário um maior aproveitamento das vantagens comparativas dos Estados-membros e da conveniência de integrar as cadeias produtivas do MERCOSUL para ampliar e qualificar suas exportações e estimular ganhos de produtividade, o Conselho do Mercado Comum (CMC)<sup>6</sup> resolveu criar, por meio da Decisão N° 23/02, o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do MERCOSUL, subordinado a grupos de trabalho que previamente já compunham a estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, 2002). Trata-se do primeiro instrumento criado no âmbito do MERCOSUL especificamente direcionado ao incentivo à coordenação da produção das economias do bloco.

Em 2005, a institucionalidade pró-integração produtiva foi aperfeiçoada com a criação, através da Decisão N° 03/05, do Regime para a Integração de Processos Produtivos em Vários Estados Partes do MERCOSUL com Utilização de Materiais Não Originários. Partindo da necessidade de instrumentalizar a complementação produtiva intra-bloco e conferir aos sócios menores a oportunidade de participar de processos produtivos de grande envergadura econômica, o novo regime ofereceu preferência tarifária à importação de insumos e produtos intermediários utilizados na etapa final de produção de bens voltados à exportação final cuja produção se desse de maneira integrada entre dois ou mais países do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005).

Na sequência das iniciativas pioneiras supramencionadas, a preocupação com a integração produtiva ganhou contornos mais claros na XXX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, em julho de 2006, na cidade de Córdoba, na Argentina. Naquele momento, o Comunicado Conjunto dos Presidentes do bloco explicitou a incorporação do tópico da integração produtiva à agenda de alto nível do bloco ao instruir os ministros das áreas vinculadas com a produção a definir um conjunto de pautas que conformassem um Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional (MERCOSUL, 2006). No ano seguinte, em atendimento ao comunicado presidencial, o CMC determinou, por meio da Decisão N° 52/07, a criação de um grupo *ad hoc*, dependente do Grupo Mercado Comum (GMC)<sup>7</sup>, dotado da missão de elaborar um Programa de

---

<sup>6</sup> O CMC é o órgão superior do MERCOSUL, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-membros. É incumbido da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, isto é, a constituição final de um mercado comum. Manifesta-se por meio de Decisões que são obrigatórias para os Estados-membros.

<sup>7</sup> O GMC é o órgão executivo do MERCOSUL, integrado por quatro membros titulares e outros quatro membros suplentes por país, designados pelos governos, dentre os quais devem constar representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Manifesta-se por meio de Resoluções que são obrigatórias para os Estados-membros.

Integração Produtiva do MERCOSUL (MERCOSUL, 2007). Assim, em 2008 nasceram, com base na Decisão N° 12/08 do CMC, o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (PIP) e o Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL (GIP), formado por representantes designados pelos governos dos Estados-membros e responsável por coordenar e executar o PIP, bem como todas as propostas e ações ligadas à temática da integração produtiva intra-bloco (MERCOSUL, 2008)<sup>8</sup>.

O PIP consiste, portanto, no alicerce documental do esforço integracionista das estruturas produtivas dos países que compõem o MERCOSUL. O documento assume, de início, que um processo de integração entre países em desenvolvimento e assimétricos entre si em tamanho e estrutura não pode se limitar aos aspectos comerciais; isto é, deve-se “estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor, procurando a efetiva incorporação da produção dos países de menor tamanho econômico relativo aos processos produtivos de todos os sócios” (MERCOSUL, 2008, p. 3). Para além da preocupação com a conformação de um mercado regional integrado que leve em conta as aspirações das economias menores, o PIP também justifica sua pretensão de incentivar a integração produtiva no MERCOSUL com base na necessidade de lançar as empresas dos Estados-membros no mercado global, incluídas aí as micro, pequenas e médias empresas regionais. Deste modo, pretende-se, ademais, aumentar o valor agregado regional das exportações do bloco (MERCOSUL, 2008, p. 4). De acordo com o documento, é justamente através da atenuação das assimetrias existentes e da agregação de valor em escala regional que se pode pretender atingir um maior nível de crescimento produtivo sustentável de todos os parceiros.

O programa, afora os objetivos gerais mencionados, também elenca uma série de objetivos específicos. Podemos destacar alguns deles: a facilitação do acesso das pequenas e médias empresas aos padrões técnicos que lhes permitam acessar o mercado regional e internacional na condição de fornecedores das “empresas âncora”; o favorecimento de mecanismos de transferência de tecnologia das empresas grandes para as de menor desenvolvimento relativo; a melhora da circulação de insumos usados nos processos produtivos integrados da região; e o estímulo ao desenvolvimento de *joint ventures*, *clusters*, arranjos

---

<sup>8</sup> Tanto o PIP quanto os demais instrumentais institucionais mencionados que têm como objeto a integração produtiva do MERCOSUL são complementados por fundos de financiamento subjacentes ao bloco, tais como o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Fundo de Apoio às Pequenas e Microempresas e o Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (FOPYME).

produtivos locais, redes de fornecedores e clientes e consórcios de exportação (MERCOSUL, 2008, p. 7).

Para atingir tais objetivos, o PIP lista sete linhas de ação horizontais: (i) a cooperação entre os organismos nacionais vinculados ao desenvolvimento empresarial e produtivo; (ii) a complementação de instrumentos e entidades nacionais ligadas ao setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D); (iii) a formação de recursos humanos; (iv) a coordenação com outros âmbitos do Mercosul, como o Foro Consultivo Econômico e Social; (v) a geração e o processamento de informação através do Observatório Regional Permanente sobre Integração Produtiva no Mercosul (ORPIP); (vi) a articulação de medidas de facilitação do comércio; e (vii) o financiamento (MERCOSUL, 2008, p. 8-13). No âmbito setorial, o programa propõe levar em conta o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do Mercosul que, como visto, data de 2002, e outras iniciativas setoriais variadas (projetos específicos com potencial de integração, desenvolvimento de novos setores, reconversão por especialização intra-setorial, etc.) (MERCOSUL, 2008, p. 13-14).

A gênese do PIP e do GIP representou surgimento de marco institucional decisivo para a integração produtiva do MERCOSUL, marcando uma virada nas intenções dos países que fazem parte do bloco. Desde sua criação, o GIP, ao adquirir para si a responsabilidade de traduzir as disposições contidas no PIP em ações práticas, passou a concentrar um conjunto de iniciativas que visam a impulsionar o encadeamento das estruturas produtivas das economias da região. Nota-se, inclusive, que certas ações setoriais de surgimento anterior a estes novos instrumentos foram incorporadas à pauta do GIP no momento em que este foi criado. Podemos citar, nesse sentido, o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Setor do Petróleo e do Gás, o Grupo Executivo para a Integração Produtiva da Cadeia Automotiva (GEIPA), o Programa Rodovias do Turismo, o Programa MERCOSUL de Articulação Empresarial para a Integração Produtiva, as iniciativas vinculadas ao setor naval e o Foro de Competitividade das Cadeias Produtivas da Indústria Audiovisual do MERCOSUL (MERCOSUL, 2008, p. 15).

Mais recentemente, em 2012, foi aprovada a criação do mais novo instrumento direcionado ao problema da integração produtiva: o Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do MERCOSUL (MFP), destinado a “promover o desenvolvimento de ações integradas para o fortalecimento de capacidades produtivas conjuntas, em setores a serem identificados de comum acordo” (MERCOSUL, 2012, p. 1). A eficácia do MFP ainda não pôde ser suficientemente

testada, dado que a regulamentação deste instrumento foi feita apenas ao final de 2014. Todavia, vale comentar o caráter inovador deste mecanismo que, se bem aproveitado, pode gerar bons frutos para o processo de encadeamento das estruturas produtivas regionais. O MFP é ativado a partir do protocolamento, por Estados ou empresas do MERCOSUL, de projetos de fortalecimento produtivo (PFP), isto é, “projetos destinados a reforçar a competitividade das cadeias produtivas capazes de gerar um impacto econômico significativo e que permita estender seus benefícios para cadeias de estrutura produtiva regional ao resto do tecido produtivo” (MERCOSUL, 2014, p. 2). Uma vez aprovado o projeto, o MFP, que é gerido por um Conselho de Administração integrado pelos coordenadores nacionais do GMC de cada país-membro, procede à identificação das “necessidades de coordenação regional em matéria de instrumentos financeiros, marcos regulatórios, sistemas comerciais e logísticos, entre outros, com vistas a contribuir para a implementação de PFP” (MERCOSUL, 2014, p. 2). Para tal, o MFP pode conformar grupos *ad hoc* específicos para cada projeto; estes, por sua vez, têm a possibilidade de convocar instituições de apoio, tais como universidades, institutos de pesquisa, câmaras ou associações empresariais, empresas públicas, entre outras (MERCOSUL, 2014, p. 7-8). Ademais, o mecanismo também é responsável por prospectar, com base na avaliação das capacidades existentes e potenciais nos setores produtivos da região, oportunidades para o desenvolvimento de PFPs (MERCOSUL, 2014, p. 2).

A iniciativa de criação de uma institucionalidade especificamente voltada à temática da integração produtiva enquadra-se naquilo que vem se chamando de nova agenda do MERCOSUL, isto é, um conjunto de ações práticas que visam à superação do viés meramente comercialista que ditou os rumos do bloco nos anos 1990 e início da década de 2000. Conforme salienta Roberto Kreimerman, Ministro da Indústria uruguaio entre 2010 e 2015, os processos de integração econômica tendem a focar inicialmente na parte comercial, e só depois começam a visar a integrar as redes de energia ou a produção dos Estados membros (2010, p. 44). Este não é, contudo, um desdobramento automático e necessário do processo integracionista; pelo contrário, passa por decisões políticas, uma vez que o mercado, por si só, não é capaz de substituir os Estados na condição de organizador e dirigente do desenvolvimento de determinadas cadeias e do fortalecimento de outras (KREIMERMAN, 2010, p. 45). Assim, nota-se que a conformação desta nova agenda passou, antes de tudo, pela própria vontade política das lideranças governamentais dos países-membros do MERCOSUL.

De fato, a integração produtiva assumiu uma posição na nova agenda do bloco bastante diversa daquela que detinha na agenda anterior. Prova disso é que o GIP foi um dos últimos grupos de trabalho a serem criados no âmbito do MERCOSUL, mas, em meio a outras centenas de grupos, cumpre hoje condição de notoriedade, sendo um dos mais importantes estrategicamente para os países-membros (KREIMERMAN, 2010, p. 46). Ainda de acordo com Kreimerman, a história da América Latina foi marcada pela desunião das redes de infraestrutura e das estruturas produtivas; isto é, historicamente os países da região pouco se comunicaram, fechando-se sobre si próprios (2010, p. 47). A suplantação deste cenário caracterizado pela segmentação dos mercados é visada pelo PIP, “uma resposta que se orienta a facilitar, mediante ações práticas do bloco, o caminho em direção a um mercado regional mais integrado” (KRECKLER, 2010, p. 42, tradução nossa)<sup>9</sup>. De acordo com Arcuri (2010, p. 68), o PIP foi e segue sendo responsável por um aprimoramento da pauta de trabalho em nível microeconômico e por um fortalecimento dos propósitos de articulação público-privada. Para este autor, a trajetória recente da preocupação com a integração produtiva no MERCOSUL tem sido marcada por significativos avanços relacionados

[...] à identificação de convergências políticas e econômicas, à estruturação de uma agenda de cooperação multilateral, à seleção de instrumentos e políticas capazes de sustentar os programas, projetos e ações, ao envolvimento de organizações empresariais e à criação de condições favoráveis aos investimentos e à internacionalização de empresas [...]. Ocupam também espaço na agenda de trabalho do bloco aspectos relacionados a assimetrias nos sistemas legal e regulatório dos países envolvidos, que criam desafios ainda maiores para a realização de projetos conjuntos e a concretização dos objetivos definidos (ARCURI, 2010, p. 69).

O GIP tem demonstrado, a partir da constituição de subgrupos técnicos responsáveis por analisar setores produtivos dotados de potencial integracionista, um dinamismo bastante interessante. Não obstante, mesmo por se tratar de iniciativa recente, inserida, como vimos, na chamada nova agenda do MERCOSUL, depara-se com um conjunto de desafios e certamente possui muito trabalho pela frente para traduzir os esforços delineados no plano institucional em ações práticas que signifiquem um incremento, de fato, da integração produtiva intra-bloco. Há um potencial enorme a ser extraído de um eventual aprofundamento da agenda atual e de sua concretização em termos práticos:

---

<sup>9</sup> “[...] una respuesta que se orienta a facilitar, mediante acciones prácticas del bloque, el camino hacia un mercado regional más integrado.”



[...] ao promover a expansão dos mercados, reduzir custos de transação e criar vantagens associadas à produção em escala, a integração produtiva regional propiciará oportunidades e desafios para que as empresas revejam o seu espaço de atuação, ampliando as possibilidades de crescimento e fortalecendo a economia do bloco (ARCURI, 2010, p. 69-70).

Em resumo, nota-se que houve um importante avanço no que diz respeito à institucionalização de medidas e instrumentos voltados a integrar as estruturas produtivas dos países do MERCOSUL. Longe de serem suficientes e definitivas, tais iniciativas seguem em contínuo processo de remodelagem e aperfeiçoamento em acompanhamento ao andamento geral do bloco.

### **3.2 A realidade prática da integração produtiva intra-MERCOSUL**

A efetividade dos instrumentos criados no plano da institucionalidade do MERCOSUL deve ser testada na prática, mesmo para que possamos dimensionar sua significância e seu impacto sobre o mundo concreto e real das economias do bloco. Nesse sentido, faz-se necessário aferir o grau realmente existente de integração produtiva e distinguir suas características básicas, seus méritos, suas falhas, suas assimetrias e seu potencial. Para tal, recorreremos a trabalhos empiricamente fundamentados realizados recentemente por parte da literatura que aborda o tema. Antes de apresentarmos os resultados que nos interessam destas pesquisas e de analisá-los, sintetizamos algumas das metodologias que se prestam a solucionar o problema da mensuração da integração produtiva entre duas ou mais economias.

#### **3.2.1 Métodos de mensuração da integração produtiva**

A literatura especializada no tema deste trabalho utiliza diversas metodologias de mensuração da integração produtiva eventualmente existente em determinada região. Não é nossa pretensão dar conta de todo o debate metodológico acerca da melhor maneira de se medir o grau de encadeamento produtivo de certo grupo de países. No que tange ao caso específico do MERCOSUL, tomamos por referência duas pesquisas recentes, sendo cada uma delas aderente a uma metodologia diferente. De Angelis e Porta (2014) dimensionam a integração produtiva intra-MERCOSUL através da análise dos fluxos bilaterais de comércio intra-industrial entre os países

que compõem o bloco<sup>10</sup>. Este método permite que se meça com relativa precisão tanto a integração vertical quanto a integração horizontal da região, isto é, o nível de especialização produtiva ao longo de determinadas cadeias de valor e o grau de complementaridade existente entre as produções dos Estados que fazem parte do MERCOSUL, respectivamente. Por outro lado, Bembi, de Angelis e Molinari (2012) analisam a integração produtiva do bloco pela perspectiva da integração vertical, isto é, pela identificação de padrões de especialização verificáveis na composição das cadeias de produção de alguns bens.

A estimação das correntes de comércio intra-industrial consiste, portanto, no mecanismo utilizado por Angelis e Porta. Tal ferramenta é referenciada em metodologia desenvolvida por Fontagné e Freudenberg (1997), cujo objetivo é captar o grau de complementaridade entre as estruturas produtivas de dois ou mais países com o máximo nível de desagregação possível, para minimizar o solapamento do comércio, isto é, a inclinação da agregação setorial que, quando artificialmente exacerbada, pode disfarçar assimetrias geográficas ou superestimar os níveis realmente existentes de trocas comerciais de um mesmo setor (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 70). Um alto grau de solapamento significa comércio de dupla via, isto é, ambas as partes respondem por parte importante dos fluxos. Tomando este cuidado, os autores distinguem, através do enquadramento dos dados encontrados em equações por eles definidas, dois tipos básicos de comércio que são representativos de algum grau de integração produtiva: (i) comércio de via dupla de produtos diferenciados horizontalmente (DV-H) e (ii) comércio de via dupla de produtos diferenciados verticalmente (DV-V). Este último é subdividido em alta-gama (DV-VA) e baixa-gama (DV-VB), sendo que o primeiro ocorre quando o país exportador exporta o maior valor unitário e o último quando o país exportador exporta o menor valor unitário (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 71). Quando o comércio é de uma só via (UV), conclui-se que a integração produtiva, na prática, é inexpressiva no setor analisado.

Por sua vez, Bembi, Angelis e Molinari (2012, p.16) aplicam em seu estudo uma ferramenta metodológica menos refinada e centrada na mensuração da importância do comércio de produtos semi-manufaturados e partes e componentes e de bens de capital. A ênfase nestas modalidades de produtos é justificada por serem estes os tipos de bens de maior contribuição potencial à especialização produtiva regional. As autoras objetivam, em seu trabalho, encontrar

---

<sup>10</sup> As autoras desconsideram os fluxos bilaterais de comércio entre Paraguai e Uruguai por conta do baixíssimo grau de integração produtiva existente entre estes países.

os padrões atualmente existentes de especialização produtiva e, mais do que isso, distinguir setores com potencial integracionista. Para tal, não limitam sua análise à estrutura das trocas comerciais internas ao bloco, abarcando também o comércio extra-zona. A metodologia de agrupação setorial utilizada é referenciada em trabalho de Lemoine e Ünal-Kesenci (2004) e consiste na conversão de dados de comércio em sistema harmonizado em classificação CIU por cadeia de valor.

### 3.2.2 Dados empíricos da integração produtiva intra-MERCOSUL

O estudo de Angelis e Porta (2014 p. 71-74) utiliza a divisão por pares de países, uma vez que os autores fazem uso da análise dos fluxos comerciais bilaterais. No que tange aos padrões de comércio intra-industrial detectados nos fluxos bilaterais dos últimos anos entre as duas principais economias do bloco, isto é, Brasil e Argentina, nota-se duas tendências principais no período analisado: (i) um aumento importante do comércio de via dupla e (ii) um incremento relativo do intercâmbio vertical, isto é, da troca de produtos que, embora fazendo parte do mesmo setor, são qualitativamente diferentes (tabela 1). No que diz respeito à primeira tendência observada, percebe-se que o setor de veículos de carga manteve posição de destaque ao longo de todos os anos estudados, ao passo que o setor automotivo teve sua participação aumentada de 5% para 9% em relação aos fluxos comerciais totais. Este setor também foi responsável por concentrar quase metade do comércio de variedades, isto é, das trocas horizontais em que os produtos são similares entre si.

Tabela 1 – Especialização comercial: fluxos Argentina-Brasil (1996 e 2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	1.202,18	10,07	5.452,20	23,53
Vertical baixa gama	961,71	8,05	2.524,34	10,89
Horizontal	2.817,67	23,60	4.411,90	19,04
Interindustrial	6.958,07	58,28	10.784,33	46,54
<b>Total</b>	<b>11.939,63</b>	<b>100,00</b>	<b>23.172,77</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANGELIS & PORTA (2014, p. 72).

No que diz respeito aos fluxos bilaterais de comércio entre Paraguai e Argentina, por outro lado, nota-se que a especialização intra-industrial que caracteriza a integração produtiva é significativamente menor, em grau, relativamente àquela observada no intercâmbio entre Brasil e Argentina. De fato, o comércio entre o Paraguai e os demais sócios do MERCOSUL é eminentemente interindustrial (tabela 2). Ademais, as trocas intra-industriais entre paraguaios e argentinos apresenta forte grau de concentração em poucos setores. O comércio de tipo DV-VA passou a ser sumamente concentrado no setor de medicamentos e farmacêuticos, ao passo que o intercâmbio da modalidade DV-VB assistiu à crescente preponderância do setor de sementes e frutos oleaginosos nos últimos anos do período analisado, numa tendência que foi acompanhada da manutenção em patamares relativamente estáveis e elevados dos setores de bebidas e manufaturados diversos e roupas e acessórios. Por fim, no que se refere ao tipo de comércio DV-H, os setores de ferro e aço e máquinas especiais mantiveram participação central (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 74-77).

Tabela 2 – Especialização comercial: fluxos Paraguai-Argentina (1996 e 2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	5,78	0,85	18,43	1,26
Vertical baixa gama	9,92	1,45	94,34	6,43
Horizontal	8,93	1,31	1,54	0,11
Interindustrial	658,20	96,39	1.352,45	92,21
<b>Total</b>	<b>682,83</b>	<b>100,00</b>	<b>1.466,77</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANGELIS & PORTA (2014, p. 75).

Assim como no caso das trocas intra-industriais Paraguai-Argentina, o intercâmbio entre Paraguai e Brasil foi principalmente de uma só via (tabela 3). É verdade que houve um aumento da participação do comércio de duas vias sobre o total comercializado entre 1996 (2%) e 2009 (6%), mas este incremento, embora importante em termos relativos, não impede que se constate o fato de que o intercâmbio de via dupla é quase insignificante. Ademais, este tipo de comércio esteve bastante concentrado ao longo do período estudado (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 77-79).

Tabela 3 – Especialização comercial: fluxos Paraguai-Brasil (1996 e 2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	5,89	0,39	46,59	2,06
Vertical baixa gama	16,49	1,10	63,61	2,81
Horizontal	1,51	0,10	27,57	1,22
Interindustrial	1.478,83	98,41	2.122,74	93,91
<b>Total</b>	<b>1.502,72</b>	<b>100,00</b>	<b>2.260,51</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANGELIS & PORTA (2014, p. 78).

No caso das relações comerciais intra-industriais entre Uruguai e Argentina, percebe-se que o comércio de via única também foi preponderante, ainda que não tanto quanto nas trocas entre o Paraguai e os dois maiores sócios do MERCOSUL (tabela 4). Mais do que isso, nota-se que a participação do comércio de duas vias perdeu participação relativamente ao total, caindo de um nível de 28% em 1996 para o patamar de 19% em 2009 (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 79-82).

Tabela 4 – Especialização comercial: fluxos Uruguai-Argentina (1996 e 2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	121,85	12,71	93,48	4,74
Vertical baixa gama	83,09	8,67	143,59	7,28
Horizontal	60,22	6,28	140,97	7,14
Interindustrial	693,36	72,34	1.595,37	80,84
<b>Total</b>	<b>958,52</b>	<b>100,00</b>	<b>1.973,41</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANGELIS & PORTA (2014, p. 80).

No que tange aos fluxos bilaterais de comércio entre Uruguai e Brasil, constata-se que a participação das trocas de dupla via frente ao comércio intra-industrial total é ainda menor do que aquela verificada no caso das relações comerciais entre Uruguai e Argentina, limitando-se a 14% em 2009 (tabela 5). Todavia, deve-se destacar que tal proporção era ainda menor em 1996, quando se limitava a 10%, o que significa que o comércio de duas vias entre Uruguai e Brasil tem crescido. Nota-se, ainda, que o setor de veículos de carga concentra parte significativa do

comércio intra-industrial entre os dois países. Ao mesmo tempo, os setores de calçados e roupas e acessórios de vestir que, em 1996, eram relativamente integrados, praticamente deixaram de possuir conteúdo de comércio intraindustrial. O setor de manufaturas diversas, embora tenha continuado a ser relativamente importante, também perdeu importância relativa. Por fim, os setores de farmacêuticos e químicos tiveram sua participação aumentada no final do período em relação a 1996 (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 82-85).

Tabela 5 – Especialização comercial: fluxos Uruguai-Brasil (1996 e 2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	13,08	1,53	124,84	4,88
Vertical baixa gama	69,63	8,16	136,16	5,32
Horizontal	2,76	0,32	94,27	3,68
Interindustrial	767,78	89,98	2.203,56	86,12
<b>Total</b>	<b>853,26</b>	<b>100,00</b>	<b>2.558,82</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANGELIS & PORTA (2014, p. 83).

Por sua vez, Bembi, Angelis e Molinari (2012) mostram em seu trabalho que as trocas comerciais intra-zona corresponderam a 18% do total importado e 14,9% da soma das exportações entre 1998 e 2011 (tabela 6). Deste comércio, nota-se que houve uma preponderância dos bens semi-manufaturados, que responderam por 32,2% das importações e por outros 33,6% das exportações intra-bloco. Em seguida, apareceram os produtos manufaturados de consumo, cuja participação foi de 27,8% sobre o total importado e 28,9% frente ao somatório das exportações no plano regional. Tais tendências são indicativas da importância do MERCOSUL para as indústrias de seus Estados-membros; de fato, as trocas comerciais dos países da região com o resto do mundo assistiram mais recentemente a um importante aumento da participação relativa das exportações de produtos primários, como a tabela 6 trata de deixar claro.

Por outro lado, nota-se que a participação dos setores de partes e componentes e de bens de capital detém pouca importância relativa não só no comércio intra-zona, mas principalmente no que tange ao comércio total, isto é, ao intercâmbio com todos os países do mundo. Em especial no que se refere às importações, percebe-se que a participação das compras de peças e componentes e bens de capital intra-bloco é muito inferior à proporção do que é importado de

economias de outras partes do globo. Mais recentemente, houve um incremento da participação das importações de peças e componentes intra-bloco em relação às importações totais; tal aumento, contudo, é pouco expressivo e insuficiente para configurar uma nova dinâmica do comércio regional. (BEMBI; ANGELIS; MOLINARI, 2012, p. 16-17).

Tabela 6 – Comércio do MERCOSUL por uso econômico

Uso econômico / média		Importações				Exportações			
		1998-2002	2003-2007	2008-2011 <sup>(a)</sup>	1998-2011 <sup>(a)</sup>	1998-2002	2003-2007	2008-2011 <sup>(a)</sup>	1998-2011 <sup>(a)</sup>
Intrazona	Primários	3,1	2,3	1,6	2,1	2,9	1,5	1,6	1,8
	Semi-manuf.	6,4	7,0	5,0	5,8	6,2	4,8	4,6	5,0
	P&C	2,0	2,3	2,5	2,4	1,9	1,5	1,9	1,7
	Capital	2,5	2,9	2,5	2,7	2,3	1,9	2,2	2,1
	Consumo	5,4	4,5	5,0	5,0	5,8	3,3	4,5	4,3
	US\$ milhões	<b>15.671</b>	<b>20.811</b>	<b>38.141</b>	<b>23.927</b>	<b>15.366</b>	<b>20.380</b>	<b>39.593</b>	<b>24.079</b>
Extrazona	Primários	6,3	12,0	10,1	9,8	18,1	21,3	30,2	25,3
	Semi-manuf.	26,5	26,6	27,3	26,9	31,5	32,5	29,4	30,7
	P&C	18,9	19,2	17,8	18,3	4,8	4,6	3,2	3,9
	Capital	18,5	14,4	16,4	16,3	7,2	7,8	5,8	6,8
	Consumo	10,3	8,7	11,9	10,7	19,2	20,9	16,5	18,3
	US\$ milhões	<b>64.003</b>	<b>88.150</b>	<b>193.978</b>	<b>109.763</b>	<b>65.355</b>	<b>135.080</b>	<b>227.826</b>	<b>136.677</b>

(a) Não inclui o Uruguai para 2010 e 2011 por falta de dados.

Fonte: BEMBI, ANGELIS & MOLINARI (2012, p. 17).

A simples apresentação dos padrões do comércio exterior dos membros do MERCOSUL serve de muito pouco para o aperfeiçoamento da compreensão acerca da integração produtiva entre os países que compõem o bloco se não estiver complementada pela análise, também realizada por Bembi, Angelis e Molinari, de aspectos relacionados ao subaproveitamento do potencial de comércio intra-bloco de alguns setores. Dito de outro modo, trata-se de observar eventuais possibilidades, hoje não efetivadas na prática, de aprofundamento da integração produtiva entre os Estados-membros do bloco. De acordo com as autoras, produtos semi-manufaturados como metais comuns, químicos básicos e plásticos detêm grande potencial de intensificação de seus fluxos comerciais. Em menor medida, o mesmo ocorre com: medicamentos, sendo o Brasil e, em menor grau, o Uruguai e a Argentina, os países com potencial exportador não aproveitado; combustíveis, uma vez que a Argentina ainda detém capacidades exportadoras não exploradas; bens metálicos, excluído o setor de maquinaria, produzidos no Paraguai; e tecidos fabricados no Uruguai.

Ainda que se mostrem atualmente integrados relativamente a outros grupos setoriais, os setores de autopeças e veículos automotores poderiam ter suas trocas comerciais intra-MERCOSUL intensificadas, dadas as capacidades de produção destas modalidades de bens do Brasil, da Argentina e mesmo do Uruguai, ainda que, no caso deste país, a produção ocorra em menor escala e limitada ao setor de autopeças. No setor aeronáutico, a cadeia global de produção de determinados tipos de aeronaves conta com participação importante do Brasil e, por trás da produção brasileira, a Argentina atua através do fornecimento de alguns insumos, numa relação que pode ser intensificada. Por outro lado, outros tipos de produtos, embora altamente demandados por economias do bloco, não retêm potencial substitutivo semelhante: são os casos dos setores de papel e plásticos, cujo consumo, altamente significativo no Brasil, não pode ser suprido pelas economias vizinhas (BEMBI; ANGELIS; MOLINARI, 2012, p. 19).

### **3.3 Considerações preliminares**

Os resultados obtidos pelos autores dão conta de que, no período analisado, capturou-se uma tendência geral para um aprofundamento da integração produtiva no MERCOSUL, à exceção do encadeamento entre as estruturas produtivas de Uruguai e Argentina que, de acordo com a análise dos fluxos bilaterais de comércio intra-industrial entre estes dois países, regrediu. Não obstante, é necessário destacar que, apesar do afloramento de iniciativas institucionais especificamente direcionadas para o tema da integração produtiva entre as economias do bloco, o processo integracionista ainda é incipiente e apresenta debilidades que não podem ser desconsideradas.

Ainda que tenha havido um incremento considerável do componente comercial entre as economias do Cone Sul, este foi concentrado em poucos setores e esteve dependente de regimes temporários. O setor automobilístico, beneficiário de regime específico de comércio administrativo, certamente representou a principal expressão deste fenômeno ao concentrar parcela importante do comércio intraindustrial da região, especialmente no que diz respeito aos fluxos entre Argentina e Brasil. Ainda, foram notadas diferenças marcantes quando se comparou o padrão de trocas industriais entre estes dois países, de um lado, e entre um deles e os sócios de menor tamanho relativo, de outro. Nos fluxos que envolvem as economias do Paraguai ou do Uruguai, a realidade do comércio intraindustrial bilateral foi assentada predominantemente em



trocas de via única, fenômeno ainda mais marcado no intercâmbio paraguaio com os demais. Ademais, constata-se que, mesmo em setores onde houve reciprocidade nas relações bilaterais de comércio, estas foram muitas vezes calcadas em trocas entre uma mesma empresa (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 86).

Diante disso, ressalta-se que o MERCOSUL não tem podido tirar proveito das vantagens elencadas no capítulo anterior deste trabalho com base nas propostas da CEPAL e dos autores que abordam as cadeias globais de valor. Dito de outro modo, o bloco não tem aproveitado os ganhos potenciais em termos de desenvolvimento socioeconômico oferecidos pela conformação de cadeias produtivas regionais. Diante da constatação de que é preciso avançar “na construção de políticas que promovam a complementação produtiva regional e a formação destas cadeias, que certamente não só podem contribuir para avançar no processo de consolidação do MERCOSUL, mas também para aumentar a geração de emprego e renda” (HIRATUKA, 2010, p. 141), passamos, a seguir, para a análise dos principais desafios e obstáculos a serem superados para que se atinja um grau mais elevado de integração produtiva entre as economias do MERCOSUL.

#### 4 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA INTRA-MERCOSUL: DESAFIOS E OBSTÁCULOS

A expansão quantitativa e qualitativa das cadeias regionais de valor, isto é, o aprofundamento da integração produtiva entre os países que compõem o MERCOSUL, esbarra atualmente em um conjunto de desafios e obstáculos concernentes a aspectos econômicos e políticos que afligem a região. Há um consenso entre os autores que têm como objeto de estudo este bloco de que a integração regional na América do Sul, em geral, e no Cone Sul, em particular, é um processo truncado em função de uma série de dificuldades, algumas estruturais, outras conjunturais, que acometem a região. Apesar da ênfase recente conferida à integração produtiva no âmbito do MERCOSUL, nota-se que este bloco ainda é eminentemente caracterizado por práticas e acordos limitados ao domínio comercial. Fazendo uso da tipologia criada por Bela Balassa em sua teoria da integração econômica, podemos afirmar que o MERCOSUL ainda se enquadra naquilo que este autor chama de união aduaneira, isto é, o patamar de integração qualificado pela equalização dos direitos alfandegários em relação ao comércio com economias extra-zona – traduzido, no caso do MERCOSUL, na Tarifa Externa Comum (TEC) – em adição à supressão de tarifas comerciais intra-zona, que define o que o autor chama de zona de livre comércio (BALASSA, 1964). Deste modo, o MERCOSUL ainda se encontra distante da realização do ideal expresso em seu próprio nome, qual seja o de vir a conformar um mercado comum em que não haja qualquer impeditivo à livre circulação de fatores produtivos.

A simples eliminação de obstáculos tarifários, mesmo que acompanhada da existência da TEC, não permite que se verifiquem plenamente os benefícios esperados da integração econômica em escala regional que foram apresentados anteriormente neste trabalho. Na visão do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-ocupante do posto de Alto Representante-Geral do MERCOSUL<sup>11</sup>, a mera integração comercial de países de dimensões econômicas assimétricas entre si, como é o caso do bloco do Cone Sul, tende a beneficiar as maiores economias em detrimento dos países de menor riqueza, acentuando os desequilíbrios regionais (2013, p. 14).

---

<sup>11</sup> O Alto Representante-Geral do MERCOSUL é a personalidade política mais destacada do bloco, responsável por orientar as suas atividades no sentido de dar consecução ao desenvolvimento e correto funcionamento do processo de integração. É designado por decisão do CMC, que lhe confere um mandato de três anos, prorrogável por igual período.

Deste modo, a integração comercial deveria estar acompanhada por um maior grau de articulação em outras esferas.

De acordo com o autor, a integração das políticas econômicas (fiscal, creditícia, cambial, etc.) poderia contribuir no sentido de dirimir distorções e assimetrias ocasionadas por práticas econômicas de sinais contrários por parte dos Estados-membros do bloco (GUIMARÃES, 2013, p. 15). A cooperação financeira é outro tópico abordado por Guimarães, de forma a dar sustentação a projetos conjuntos ligados ao processo integracionista e amortecer eventuais impactos externos sofridos pela região (GUIMARÃES, 2013, p. 15). A integração da infraestrutura, em especial nas áreas de transporte, energia e comunicações, também é mencionada pelo autor, que faz questão de ressaltar a essencialidade deste ponto para a integração econômica em geral, e para a integração produtiva em particular (GUIMARÃES, 2013, p. 16).

Por fim, no que respeita especificamente à fragmentação da produção entre os países da região em torno de cadeias regionais de valor, Guimarães destaca três aspectos específicos que, em sua visão, dificultam este processo: (i) o baixo nível de coordenação existente em matéria de política econômica, já mencionado; (ii) a presença disseminada e preponderante de grandes empresas transnacionais com matrizes sediadas fora da região, cujos investimentos são planejados e executados sem muito controle por parte dos Estados locais; e (iii) a expansão das empresas brasileiras em direção às economias da vizinhança, o que em geral é positivo, mas eventualmente contribui para acentuar a concentração econômica da região e sufocar firmas de outros países sem maiores contrapartidas socioeconômicas (2013, p. 17-18).

Em artigo em que aborda os principais desafios existentes à integração da América do Sul, José Carlos Miranda reafirma o que vimos no capítulo anterior deste trabalho: a integração produtiva no MERCOSUL não é abrangente “nem em termos de países, nem de setores, permitindo que importações de partes e componentes de fora do mercado comum concorram com produção interna” (2014, p. 529). A própria integração comercial, que impacta a formação de cadeias regionais de valor, é precária, uma vez que a desgravação tarifária não abrange a totalidade dos produtos comercializados na região; ademais, existem importantes exceções à TEC e a normatização sobre defesa comercial, normas técnicas e de qualidade dos bens é quase inexistente (MIRANDA, 2014, p. 529).

A estas razões somam-se outras na determinação do baixo grau de integração produtiva existente hoje na América do Sul, em geral, e no MERCOSUL, em particular: a insuficiência da infraestrutura e da logística no subcontinente, traduzida na persistência de problemas em termos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e de integração da rede de telecomunicações, por exemplo; a completa carência de coordenação de políticas - industrial, tecnológica e comercial, principalmente - que induzam à formação de cadeias regionais de valor e ao surgimento e fortalecimento de empresas inovadoras locais; e a baixa capacidade de financiamento, que impede a provisão do capital necessário ao desenvolvimento de cadeias produtivas portadoras de futuro (MIRANDA, 2014, p. 532-533).

Fernando Porta, por sua vez, reconhece que a agenda recente do MERCOSUL incorporou importantes avanços, dentre os quais a própria institucionalização de mecanismos pró-integração produtiva (2013, p. 143). Não obstante, na visão deste autor, o desenvolvimento institucional do bloco não se fez acompanhar de um alargamento de ações práticas que permitissem a superação da condição de superficialidade da integração, traduzida na primazia da agenda comercial por sobre as demais (PORTA, 2013, p. 144). Dentre os motivos que explicam este fenômeno, Porta enuncia, bem como os demais autores mencionados, as incompatibilidades em termos de adoção de políticas industriais e macroeconômicas minimamente coordenadas para garantir às empresas da região os incentivos de escala que permitiriam o desenvolvimento da integração produtiva em escala regional (PORTA, 2013, p. 146). Nas palavras do autor, o pouco que há no MERCOSUL em termos de coordenação de políticas e incentivos se dá no âmbito intra-firma, na medida em que algumas poucas empresas de alguns poucos setores estabelecem mecanismos coordenativos no interior de suas próprias unidades produtivas, realocando-as e especializando-as de modo mais ou menos distribuído pela região (PORTA, 2013, p. 146). Porta também considera, em sua análise, a precariedade dos instrumentos de financiamento às cadeias regionais de produção, assim como a insuficiência da infraestrutura, em especial no que tange à cooperação energética (PORTA, 2013, p. 147).

Nota-se, assim, que há convergências na literatura acerca da existência de um conjunto de dificuldades que obstaculizam a integração produtiva regional. Não é nosso objetivo esgotar a discussão sobre o assunto, mesmo por conta da indisponibilidade de espaço para abordar o tema extensivamente neste trabalho, dado que este também pretendeu, como vimos nos capítulos anteriores, avaliar outros aspectos da integração da produção intra-MERCOSUL. Deste modo,

optamos por selecionar três variáveis que aparecem com frequência nas pesquisas dos autores que trabalham com o tema dos desafios e obstáculos à integração regional: (i) os impedimentos ainda existentes à livre circulação de bens e serviços na região e a parca coordenação das políticas industriais dos países do bloco; (ii) o baixo patamar de densidade, qualidade e integração da infraestrutura regional; e (iii) a insuficiente capacidade dos mecanismos regionais de financiamento de longo prazo. Na sequência, objetivamos desenhar uma breve síntese da discussão geral sobre estes tópicos a partir do que é contemplado pela literatura especializada.

É válida, ainda, uma ressalva relacionada aos desafios de natureza política que se interpõem à integração produtiva do MERCOSUL. No que tange a questões desta ordem, destaca-se que estas não são menos centrais para a compreensão das dificuldades de fazer avançar a integração no Cone Sul. Diversos autores mencionam, com maior ou menor ênfase, fatores políticos diversos como resistências internas à integração com os vizinhos em favor da aproximação comercial com países de fora da zona, divergências entre governos da região sobre a melhor forma de conduzir os trabalhos do bloco, entre outros aspectos (CEPAL, 2014a; GRANJA, 2014; VIGEVANI, 2014). Não obstante, preferimos abordar com maior profundidade somente as variáveis de natureza econômica citadas acima, de forma a evitar a dispersão da análise.

#### **4.1 Harmonização regulatória e coordenação das políticas industriais**

Os elementos abordados no capítulo anterior evidenciam que, no último decênio, houve um aumento da preocupação das autoridades políticas dos países do MERCOSUL com relação ao tema da integração produtiva. Neste período, foi criado um conjunto de instituições e instrumentos exclusivamente dedicados ao tema. O PIP, em especial, foi responsável por oferecer o arcabouço necessário à coordenação dos esforços de encadeamento da produção regional. Este documento tem guiado as ações do GIP, que vem se reunindo com certa periodicidade e buscando, a cada encontro, avançar em tópicos concernentes à integração produtiva das economias do bloco. De fato, este grupo de trabalho tem cumprido função estrategicamente importante.

O GIP desenvolve um esforço permanente de diagnóstico da situação presente e das lacunas passíveis de serem preenchidas no que toca à integração produtiva, coordenando, para tal,

um projeto de estudos que devem ser executados no próximo período em parceria entre o ORPIP e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O órgão também encomendou estudos à Secretaria do MERCOSUL sobre as legislações nacionais no que tange a sociedades comerciais e formas associativas entre empresas e acerca de possibilidades de substituição de importações na região. Ambos os estudos estão em vias de finalização. Além disso, o GIP tem buscado articular, na medida do interesse dos agentes envolvidos, as associações empresariais de setores detentores de potencial integracionista.

Nesse sentido, o GIP vem organizando encontros setoriais entre câmaras empresariais de diversas áreas: metal-mecânica, química, calçadista, têxtil, eletroeletrônica, etc. O objetivo é encontrar pontos de convergência entre as empresas destes ramos. Também foram criados subcomitês técnicos dotados da função de gerir as iniciativas de coordenação em alguns setores, tais como o aeronáutico, o de energia eólica e o naval. Em alguns ramos, foi possível avançar na criação de programas sistematizados de integração produtiva: foram os casos da indústria de brinquedos e do setor naval, por exemplo. Ainda, destaca-se um conjunto de iniciativas sub-regionais que têm apresentado algum sucesso. Exemplos disso podem ser buscados nos projetos bilaterais de integração produtiva envolvendo Brasil e Uruguai que estão sendo executados desde 2013 nos setores automotivo, naval e de geração de energia eólica. Nas regiões de fronteira, pode-se destacar as tentativas de desenvolvimento de *clusters* compostos por pequenas e médias empresas e projetos de economia solidária na província de Misiones, na Argentina, uma estreita faixa territorial acomodada entre o Brasil e o Paraguai (CONDE, 2010; GROSS, 2010).

Afora isso, o GIP vem unindo esforços a outras instituições, internas e externas ao MERCOSUL, dentre as quais podemos mencionar o subgrupo de trabalho vinculado ao GMC que trata da indústria do bloco e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação pública vinculada ao governo brasileiro. Por fim, cabe ressaltar o progresso representado pela criação do MFP, cuja regulamentação foi concluída no final de 2014. Este instrumento possibilitará que Estados-membros do MERCOSUL – individualmente ou em conjunto –, bem como suas empresas, apresentem PFPs que, se aprovados pelo Conselho de Administração do órgão, serão fomentados pelo bloco e coordenados por grupos *ad hoc* destinados especificamente ao acompanhamento e à implementação destes projetos.

Tamanhos avanços em termos de coordenação não podem ser ignorados. De fato, houve, como sugere a evolução dos fluxos bilaterais de comércio intraindustrial na região analisada no

capítulo anterior deste trabalho, um aumento no grau de integração produtiva entre os países do MERCOSUL. Entretanto, também pudemos observar que este processo está muito concentrado em poucos setores, é quase que inteiramente limitado a relações intraempresa e apresenta graves desequilíbrios em função das diferenças de tamanho relativo das economias de Brasil e Argentina, de um lado, e Uruguai e Paraguai, de outro. Diante destas dificuldades, cabe discutir a efetividade dos instrumentos e políticas atualmente em vigor e considerar possíveis aprimoramentos em seu funcionamento.

Uma das principais dificuldades do processo de integração produtiva intra-MERCOSUL diz respeito ao acesso das empresas locais ao mercado regional. De acordo com Angelis e Porta (2014), a presença de incentivos de escala efetivos e verdadeiros representam uma das condições essenciais, ao lado da existência de um entorno de práticas políticas que conduzam ao encadeamento produtivo, para o aprofundamento da integração das estruturas produtivas regionais:

Para que os agentes econômicos tomem decisões racionais de redução do *mix* de produção, de especialização em determinadas gamas, de adoção de inovações e, eventualmente, de realocização intrarregional de capacidades produtivas, devem prever que as condições de acesso ao mercado regional não serão modificadas no futuro. Somente em um contexto de certezas sobre as condições de comércio dentro da zona os incentivos de escala serão verdadeiros (ANGELIS; PORTA, 2014, p. 65-66).

Deste modo, mais do que remover as barreiras comerciais que ainda subsistem no âmbito do MERCOSUL, faz-se necessária a eliminação dos altos custos de transação derivados das dessemelhanças entre os marcos normativos das economias do bloco, combatendo, assim, “a fragmentação dos mercados nacionais e sub-regionais mediante uma gradual harmonização regulatória nas áreas de maior impacto sobre os fluxos de comércio e investimento” (CEPAL, 2014b, p. 110, tradução nossa)<sup>12</sup>. Nesse sentido, espera-se que os estudos recentemente empreendidos pela Secretaria do MERCOSUL a pedido do GIP ofereceram uma contribuição importante.

Outra matéria que merece atenção é aquela concernente às políticas industriais regionais. Mais recentemente, os países da América Latina, em geral, e do MERCOSUL, em particular, voltaram a formular políticas especificamente voltadas ao fomento das suas indústrias, após um

---

<sup>12</sup> “*la fragmentación de los mercados nacionales y subregionales mediante un gradual acercamiento regulatorio en las áreas de mayor impacto sobre los flujos de comercio e inversión*”

longo período de despreocupação de suas elites com este tema (CIMOLI; PORCILE; SOSSDORF, 2015). Faz-se necessária, agora, a geração de mecanismos de coordenação destas políticas, ainda que isso implique sacrifícios, em alguma medida, da autonomia decisória dos Estados da região. A maximização dos benefícios atribuídos à inserção nas cadeias globais de valor, pelos autores que partem desta abordagem, passa pela formulação e pela coordenação em alto nível de políticas industriais transversais e robustas. É claro que este não é um trabalho fácil, inclusive por razões de ordem política.

Deste modo, “estas iniciativas necessariamente devem ser graduais e aproximativas, e se deve avançar por tentativa e erro naquelas atividades de maior impacto sobre o comércio intraindustrial e as cadeias de valor sub-regionais” (CEPAL, 2014b, p. 111, tradução nossa)<sup>13</sup>. Ademais, é preciso reforçar as capacidades estatais não somente de planejamento, mas também de execução deste tipo de política econômica, incrementando as competências técnicas de organismos governamentais e do próprio GIP, aprimorando as habilidades de monitoramento e avaliação das políticas implantadas e comprometendo recursos em quantidade suficiente para assegurar um grau de efetividade aceitável (CEPAL, 2014b, p. 111). Ainda, é necessário criar uma sinergia entre os agentes técnicos responsáveis pelas políticas industriais, de um lado, e os atores empresariais, de outro, facilitando o diálogo entre as partes interessadas. Faz-se mister conceder, neste processo, um lugar central às empresas translatinas, “dada sua forte atuação regional e sua capacidade de gerar encadeamentos com provedores locais” (CEPAL, 2014b, p. 111, tradução nossa)<sup>14</sup>. Este trabalho de articulação tem sido bem feito pelo GIP, num esforço que demanda continuidade. Por outro lado, deve ser reforçada a participação das pequenas e médias empresas no processo de integração produtiva. Nesse sentido, é preciso destravar o FOPYME, cuja operação ainda não teve início, a despeito de já terem se passado sete anos desde a decisão que criou o fundo.

Em resumo, o MERCOSUL avançou substancialmente no que respeita à criação e ao aprimoramento de instrumentos e políticas especificamente direcionados para a formação de cadeias produtivas regionais intra-bloco. Para oferecer exemplos de ações recentes que apontam no sentido do aprofundamento da integração, vale sublinhar a hierarquização setorial, no âmbito do GIP, em favor de ramos produtivos com maior potencial de encadeamento e a possibilidade,

---

<sup>13</sup> “estas iniciativas necesariamente han de ser graduales y aproximativas, y se debe avanzar por prueba y error en aquellas actividades de mayor impacto sobre el comercio intraindustrial y las cadenas de valor subregionales”

<sup>14</sup> “dado su fuerte despliegue regional y su capacidad de generar encadenamientos con proveedores locales”



aberta com o MFP, de fortalecer determinadas cadeias com base em projetos específicos. O aperfeiçoamento do instrumental existente e a adoção de políticas bem planejadas e coordenadas, contudo, são de vital importância para garantir a aceleração e o equilíbrio do processo de fragmentação produtiva em escala regional.

## 4.2 Infraestrutura regional

A expansão da rede de infraestrutura e logística em um patamar elevado de qualidade é outro pressuposto incondicional do aprofundamento do processo de fragmentação produtiva em escala regional no MERCOSUL. De fato, a infraestrutura é um “fator crítico para o crescimento econômico, a produtividade e um desenvolvimento territorial equilibrado, já que sua expansão contribui para reduzir as desigualdades regionais e locais” (CEPAL, 2014c, p. 53, tradução nossa)<sup>15</sup>. A integração econômica, em geral, e produtiva, em particular, passa necessariamente por um elevado grau de interconectividade entre os sistemas de transporte, de comunicações e principalmente de energia dos países que fazem parte de um bloco regional.

Historicamente, alguns fatores dificultaram a articulação entre os sistemas energéticos, de transporte e de comunicações dos países sul-americanos:

Além das questões políticas, obstáculos geográficos importantes entre os países da América do Sul, em especial a Cordilheira Andina e a Floresta Amazônica, a orientação histórica dos sistemas de transporte do interior para o litoral, a baixa densidade demográfica do interior do continente e o baixo nível de densidade industrial dessas regiões do interior (GUIMARÃES, 2013, p. 16).

Mais recentemente, embora haja iniciativas especificamente relacionadas ao MERCOSUL, isto é, assumidas e praticadas no âmbito das instituições intergovernamentais do bloco, a integração infraestrutural passou a constar de forma mais extensa e elaborada na agenda de trabalho da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), onde veio a ser objeto de maior atenção do ponto de vista institucional. De fato, esta instituição chamou para si a responsabilidade de desenvolver e integrar a infraestrutura regional, ainda que conte para tal com o apoio do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), por exemplo. Este

---

<sup>15</sup> “*factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y un desarrollo territorial equilibrado, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales*”

órgão, embora componha a estrutura institucional do MERCOSUL, é responsável pelo financiamento de alguns projetos que se colocam sob a alçada do planejamento da UNASUL.

Em 2000, foi realizada no Brasil a I Cúpula Sul-Americana, um encontro que reuniu pela primeira vez todos os presidentes dos países da América do Sul. Naquela ocasião, os mandatários dos Estados sul-americanos acordaram um conjunto de ações no sentido de impulsionar a integração do subcontinente. Dentre as resoluções expressas no Comunicado de Brasília, destacou-se a conformação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cujos objetivos centrais consistem justamente na modernização da infraestrutura regional e na execução de ações específicas voltadas à promoção da sua integração (COMUNICADO..., 2000).

Na sequência, ainda no mesmo ano, deu-se um novo passo na institucionalização desta iniciativa com a criação do Plano de Ação 2000-2010, o qual estabeleceu um conjunto de linhas prioritárias de ação da IIRSA para o período (PLAN..., 2000). A iniciativa é desdobrada em dez eixos de integração e desenvolvimento (figura 1), sendo que cinco destes compreendem pelo menos dois países que integram o MERCOSUL: o Eixo de Capricórnio (Argentina, Brasil e Paraguai), o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), o Eixo do Escudo Guianês (Brasil e Venezuela), o Eixo Interoceânico Central (Brasil e Paraguai) e o Eixo MERCOSUL-Chile (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Os demais eixos da IIRSA são o Eixo Andino, o Eixo Andino do Sul, o Eixo do Amazonas, o Eixo do Sul e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

Figura 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: PADULA (2014, p. 317).

Em 2010, a IIRSA passou a integrar o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), um órgão subordinado à UNASUL. Até então, a iniciativa estava colocada sob responsabilidade do Comitê de Coordenação Técnica (CCT), uma instituição estruturada sob gestão conjunta do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Após um período de transição institucional, foram concebidos, na II Reunião de Ministros do COSIPLAN realizada em Brasília em 2011, o Plano de Ação 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que compreende um investimento total de US\$ 13,7 bilhões dividido em obras tidas como mais importantes frente às demais (BRASIL, 2011).

O Eixo de Capricórnio concentra 10,6% dos investimentos da carteira da IIRSA, corresponde a uma região de relevância econômica intermediária na comparação com as demais, espalhando-se ao longo de uma faixa transoceânica que compreende aproximadamente 11,5% do total da produção sul-americana, e carrega como principal objetivo o incremento da competitividade da agroindústria localizada no Paraguai e no nordeste da Argentina através da

facilitação do escoamento desta produção pelos portos de Antofagasta, no Pacífico, e Paranaguá, no Atlântico (COUTO, 2013, p. 168-169, p. 178).

O Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná objetiva estabelecer um corredor fluvial de norte a sul no subcontinente. Trata-se de um eixo mais recente e, como tal, conquanto aglutine 32% do Produto Interno Bruto (PIB) sul-americano, responde por apenas 5,3% da carteira de investimentos da IIRSA (COUTO, 2013, p. 175, p. 178). O Eixo do Escudo Guianês é o menos importante entre todos os eixos da iniciativa em termos de participação sobre o total de investimentos, retendo 1,23% de participação em uma região que congrega 1,9% da economia da América do Sul (COUTO, 2013, p. 178). O objetivo principal deste eixo consiste na interconexão rodoviária entre o Norte do Brasil e a parte oriental da Venezuela, além da Guiana, que não integra o MERCOSUL (COUTO, 2013, p. 172).

O Eixo Interoceânico Central abrange 30% do PIB sul-americano, mas apenas 6% dos investimentos da IIRSA, o que se explica pela densidade relativamente alta da infraestrutura já existente na região (COUTO, 2013, p. 178). Este eixo também carrega a pretensão de garantir a interconectividade entre os oceanos Pacífico e Atlântico, assim como o Eixo de Capricórnio, de forma a ligar o Sudeste do Brasil – onde está concentrada boa parte da indústria sul-americana – aos portos do norte do Chile e do sul do Peru, envolvendo por completo o território paraguaio (COUTO, 2013, p. 174).

Por fim, destaca-se o Eixo MERCOSUL-Chile, o mais importante da IIRSA, uma vez que concentra 40% da carteira de investimentos da iniciativa e responde sozinho por mais da metade (53%) da economia da América do Sul, estendendo-se por um território que, embora represente 17,4% da área do subcontinente, retém mais da metade da malha viária regional (COUTO, 2013, p. 166, p. 178). O objetivo principal deste eixo é o reforço da interconectividade entre o Sudeste brasileiro e a região de Buenos Aires, além do robustecimento da capacidade de geração e transmissão de energia na região (COUTO, 2013, p. 166-167).

Muitos dos projetos que compõem a carteira de investimentos dos eixos supracitados integram a API, isto é, são tratados como prioritários em relação aos demais. Dentre estes projetos, podemos destacar alguns tidos como de central importância e que envolvem Estados-membros do MERCOSUL. No Eixo de Capricórnio, enfatizamos o corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta, a conexão viária Foz-Ciudad del Este-Assunção-Clorinda e a linha de transmissão de 500 kV Itaipu-Assunção-Yacyretá. O primeiro destes, que também é o

mais importante do eixo, apresenta somente um de seus nove trechos concluído e mostrou avanço quase nulo no último ano, tendo sua finalização prevista apenas para janeiro de 2022. O segundo projeto, por sua vez, conta com uma etapa já executada, mas o empreendimento deve estar plenamente concluído somente em dezembro de 2020. Por outro lado, a linha de transmissão entre Itaipu e Assunção já está finalizada e a extensão até Yaciretá, hidrelétrica binacional mantida por Paraguai e Argentina, se encontra em execução. Os resultados globais dos projetos prioritários do Eixo de Capricórnio, até aqui, são decepcionantes: apenas 7,7% dos investimentos previstos já foram realizados e mais de 85% sequer passaram à fase de execução (UNASUL, 2014, p. 106).

No que respeita ao Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, destacam-se o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata e a interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai. O primeiro projeto corresponde à realização de obras tais como dragagem e balizamento, sinalização, reforma de eclusas, amplificação de canais, implementação de represas, construção de terminais de carga e adequação de pontes e, até aqui, não teve nenhuma de suas etapas concluída, embora metade já esteja em execução, com finalização prevista para julho de 2020. O segundo empreendimento, por sua vez, é dividido em quatro etapas e vem avançando vagorosamente, devendo estar pronto em fevereiro de 2020. Dos projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná que constam da API, nenhum foi finalizado até aqui, ainda que mais de 60% dos recursos já estejam sendo executados (UNASUL, 2014, p. 160).

No que tange ao Eixo do Escudo Guianês, destacamos a reabilitação da rodovia Caracas-Manaus, que se encontra em fase final de conclusão. Não obstante, nenhum dos projetos deste eixo contidos na API foi finalizado até o presente momento. Mesmo compreendendo uma área que demanda atenção especial por conta da potencialidade de seus recursos naturais e de seu baixo grau de desenvolvimento, o Eixo do Escudo Guianês é o menos privilegiado da IIRSA em termos de recursos investidos e, ademais, teve seus problemas de interconectividade aérea, ferroviária e hidroviária ignorados em favor do modal rodoviário (PADULA, 2014, p. 335).

No que diz respeito ao Eixo Interoceânico Central, nenhum dos projetos prioritários engloba dois ou mais países do MERCOSUL. Nota-se que neste eixo, novamente, nenhum empreendimento foi entregue até o presente momento; por outro lado, vale mencionar que 94,2% das obras estão em execução (UNASUL, 2014, p. 186). Por fim, naquilo que se enquadra no Eixo MERCOSUL-Chile, nota-se que, dos projetos de maior porte dentre os que compõem a API,

nenhum engloba mais de um país do MERCOSUL. Ainda, percebe-se que somente 0,2% dos recursos destinados a este eixo foi plenamente executado e que mais de 95% ainda estão em fase de pré-execução (UNASUL, 2014, p. 210).

A criação da IIRSA representou um marco de significativa importância para o desenvolvimento e a integração da infraestrutura da América do Sul, incluído aí o MERCOSUL. Especialmente a partir de 2010, quando de sua vinculação ao COSIPLAN da UNASUL, a iniciativa traduziu um primeiro gesto de entendimento comum entre os países da região acerca da importância político-estratégica e econômica da integração infraestrutural após um longo período de negligência, por parte dos governos da região, acerca deste tema. Todavia, a despeito do leve crescimento nos investimentos em infraestrutura ocorrido nos últimos cinco anos, vale notar que os países da América do Sul saíram de um patamar superior a 4% do PIB investidos em infraestrutura ao final dos anos 1980 para menos de 3% em 2010; no mesmo período, as economias asiáticas emergentes aumentaram substancialmente o montante de investimentos nessa área (CEPAL, 2014c, p. 54-55). De fato, o desafio de estabelecer uma metodologia e uma visão estratégica para a infraestrutura regional ainda não está completamente transposto, conforme salienta Padula (2014, p. 347).

A observação das informações retratadas anteriormente deixa claro que, embora tenha havido um esforço consistente e bem formatado no sentido de eleger projetos de maior envergadura e de impacto regional, tal iniciativa, traduzida na API, apresentou poucos resultados concretos até aqui. No que respeita à integração energética, por exemplo, os projetos de desenvolvimento conjunto são muito incipientes. Ademais, nada garante que, desacompanhados de maior coordenação econômica em outras esferas, os empreendimentos da IIRSA sirvam ao reforço do comércio intrarregional e não das trocas extra-zona (PADULA, 2014, p. 347).

Em suma, a escassez da rede de infraestrutura e logística do MERCOSUL consiste em sério obstáculo ao desenvolvimento da integração produtiva intra-bloco: “as infraestruturas de transporte são antigas e não contam com a manutenção necessária, os principais corredores viários não têm capacidade suficiente e, por sua vez, serviços ferroviários competitivos para transporte de cargas são escassos” (CEPAL, 2014c, p. 55, tradução nossa)<sup>17</sup>. Vale mencionar ainda que, dadas as enormes assimetrias entre as economias que compõem o MERCOSUL, torna-

---

<sup>17</sup> “*las infraestructuras de transporte son antiguas y no cuentan con el mantenimiento necesario; los corredores viales principales no tienen suficiente capacidad, y a la vez escasean los servicios ferroviarios competitivos para el transporte de cargas*”

se essencial “a construção da infraestrutura dos países menores para fortalecer suas economias, permitir sua industrialização e sua participação mais equitativa no processo de integração regional” (GUIMARÃES, 2013, p. 16). O aprofundamento do processo de fragmentação produtiva em escala regional e o usufruto de seus ganhos potenciais encontram na integração infraestrutural, deste modo, um pré-requisito insubstituível para sua concretização. De fato, conforme sugere a literatura sobre o tema, o desenvolvimento conjunto da infraestrutura regional “pode não somente aumentar a competitividade e melhorar os tempos e custos de transporte do comércio, como [...] também permitir a abertura de novas oportunidades de desenvolvimento produtivo e social” (CEPAL, 2014c, p. 55, tradução nossa)<sup>18</sup>.

### **4.3 Instrumentos regionais de financiamento de longo prazo**

O encadeamento das estruturas produtivas de uma determinada região não é, como já salientamos, um processo naturalmente conduzido pelas forças de mercado. Um dos imperativos para sua consolidação é a existência de instrumentos financeiros suficientemente robustos para oferecer suporte à conformação de cadeias regionais de valor. Ao longo dos primeiros anos de vida do MERCOSUL, os governos da região manifestaram pouca preocupação com a criação e o fortalecimento de mecanismos regionais de financiamento. De fato, esta questão passou ao largo da agenda de trabalho do bloco no transcorrer da década de 1990, diante da crença difundida entre as autoridades sul-americanas de que a globalização espontaneamente daria conta do problema à medida que fossem abertas as contas de capital das economias da região e se permitisse o livre fluxo de ativos financeiros. No último decênio e meio, diante da retomada em novas bases da pauta da integração regional, o tema do financiamento à produção, ao comércio e ao desenvolvimento da infraestrutura e da logística do subcontinente foi enfrentado. Neste período recente, houve um conjunto de inovações institucionais que nos permitem constatar um avanço na disponibilidade de recursos destinados à integração.

No que tange ao financiamento da infraestrutura regional, podemos mencionar a renovada atuação da CAF e do FONPLATA. Destaca-se que estas duas instituições datam da década de 1970 e, após anos de certo abandono, voltaram a cumprir papel importante ao financiar e ofertar

---

<sup>18</sup> “no solo puede aumentar la competitividad y mejorar los tiempos y costos de transporte del comercio, sino que [...] también permite abrir nuevas oportunidades de desarrollo productivo y social”

apoio técnico à execução de projetos inseridos na carteira de investimentos da IIRSA. Mais recentemente, em 2004, foi criado o FOCEM, com o objetivo de promover, através do financiamento de investimentos, a competitividade e a coesão social dos Estados-membros e reduzir as assimetrias existentes na região. Em 2006, o fundo passou a operar efetivamente. Ainda, podemos destacar duas instituições que não são propriamente regionais, mas oferecem crédito a empreendimentos vinculados à agenda da integração regional: o BID, sediado em Washington D.C. (EUA), cuja criação remonta ao final da década de 1950; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição brasileira de fomento às empresas deste país, criado em 1952.

A CAF é um banco de desenvolvimento multilateral sub-regional cuja origem está atrelada à necessidade detectada no terceiro quartel do século XX de incentivar a integração econômica da região andina. Logo, no entanto, esta instituição foi vinculada à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>19</sup> e, para além de consistir no principal mecanismo de financiamento das economias andinas, estendeu seu espaço de atuação ao restante do subcontinente sul-americano. A maior parte dos desembolsos da CAF é destinada, por óbvio, aos países localizados na parte ocidental da América do Sul. Deste modo, a Venezuela é, dentre as economias do MERCOSUL, a que mais recebe recursos da instituição. Ademais, este país é um dos principais acionistas do banco, ao lado da Colômbia e do Peru. Não obstante, os demais Estados-membros do MERCOSUL têm aumentado, nos últimos anos, sua participação no acesso à carteira da CAF. Nota-se, ademais, que a concessão de empréstimos de médio e longo prazo pelo banco cresceu bastante recentemente: entre 1991 e 2000, esta modalidade de financiamento respondeu por cerca de 50% do crédito total; em 2008, 85,13% dos financiamentos foram de médio ou longo prazo (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 179). A maior parte dos recursos distribuídos nos últimos anos tem sido aplicada em projetos estratégicos, especialmente em obras de infraestrutura da IIRSA.

O FONPLATA, por sua vez, é um fundo criado em 1974 com o objetivo de financiar o desenvolvimento e a integração física da região da Bacia do Prata. A instituição é integrada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além da Bolívia. Isto significa que, dos cinco países que

---

<sup>19</sup> A ALADI é uma organização multilateral criada em 1980 com o objetivo de estabelecer, gradual e progressivamente, um mercado comum latino-americano. No âmbito da ALADI, existem diversos acordos de liberalização comercial entre dois ou mais países em vigência.



compõem o fundo, quatro são membros do MERCOSUL<sup>20</sup>. Atualmente, o FONPLATA tem atuado principalmente na concessão de crédito aos projetos da IIRSA que envolvem as economias da Bacia do Prata, em especial no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná. A carteira de empréstimos do fundo aumentou substancialmente nos últimos anos: em 2004, o FONPLATA ofertou US\$ 194 milhões em financiamento à região; em 2014, os empréstimos da instituição alcançaram a cifra de US\$ 859 milhões (FONPLATA, 2014). Não obstante, deve-se ressaltar que as possibilidades de incremento contínuo e sustentado da capacidade operacional do fundo são reduzidas pela origem dos recursos, limitada aos aportes de capital pelos tesouros dos Estados-membros (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 175-176). Por conta do maior porte de suas economias em relação aos demais, Argentina e Brasil respondem, cada qual, por 33,3% do capital do FONPLATA, enquanto que o último terço dos recursos tem seu fornecimento dividido entre Paraguai, Uruguai e Bolívia (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 176). A preocupação com as assimetrias entre as economias da Bacia do Prata manifestada na divisão do capital aportado ao fundo não se repete no que tange à distribuição destes recursos: historicamente, Paraguai e Uruguai foram os países que menos empréstimos receberam do FONPLATA.

O FOCEM, por outro lado, confere ênfase marcada à missão, incorporada pelo fundo e enunciada na decisão normativa que a ele deu origem, de dirimir os desequilíbrios regionais (MERCOSUL, 2004). O caráter redistributivo do FOCEM é evidenciado no padrão de contribuição e recebimento dos recursos do fundo por cada país do MERCOSUL. Anualmente, são aportados US\$ 127 milhões ao FOCEM. Deste montante, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguai e Paraguai fornecem 55%, 21,3%, 21,3%, 1,6% e 0,8%, respectivamente (FERRARI FILHO & PERUFFO, 2015, p. 46). Por outro lado, a destinação deste capital é distribuída de maneira que Brasil, Argentina e Venezuela recebam 9,1% dos investimentos cada, enquanto que Uruguai e Paraguai têm direito a acessar 29,1% e 43,6% da carteira anual do fundo, respectivamente (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 174).

O FOCEM é de crucial importância para o MERCOSUL, justamente em função da sua centralidade no combate às desigualdades territoriais da região. Embora seus recursos sejam pouco expressivos em termos absolutos, o fundo tem financiado diversas obras nos países do

---

<sup>20</sup> A Bolívia já teve sua entrada no MERCOSUL aprovada no âmbito das instituições do bloco. No entanto, a ratificação do ingresso boliviano pelos sistemas políticos dos demais países ainda está pendente.

bloco. Todavia, o retrospecto da breve história do FOCEM até aqui explicita algumas falhas no *modus operandi* do fundo que têm impedido um maior sucesso na realização de seus propósitos. Em geral, “os critérios gerais de seleção não satisfazem a afirmação de uma estratégia planejada de desenvolvimento regional ou de coesão territorial. Assim, o fundo pode acabar respondendo por demandas nacionais pontuais, perdendo a visão ampla do combate às desigualdades territoriais” (COUTO, 2013, p. 127). Ou seja, o FOCEM não tem logrado articular os projetos locais que financia em torno de uma estratégia unificada e consistente com o objetivo de integrar as sub-regiões de forma equilibrada. Ademais, embora o fundo preveja investimentos em empreendimentos mais diretamente vinculados à questão da integração produtiva, como o incentivo à formação de arranjos produtivos e *clusters* regionais, a quase totalidade do capital da instituição é empenhada em projetos de infraestrutura, setor que já conta com o financiamento de outros bancos e fundos. Há exceções, é claro: atualmente, o FOCEM financia, sob coordenação do GIP, um projeto de integração produtiva no setor de autopeças.

Afora os instrumentos financeiros supracitados, cabe mencionar brevemente o papel cumprido no financiamento regional por outras duas instituições: o BID e o BNDES. O primeiro destes representa a principal iniciativa multilateral de fomento ao desenvolvimento da América Latina, tanto em número de países-membros – são 26 mutuários –, quanto em quantidade de recursos ofertados – em 2014, o BID aprovou US\$ 13,8 bilhões em empréstimos (BID, 2014). Não obstante, boa parte destes recursos é direcionada a projetos, não necessariamente públicos, desprovidos de qualquer relação com o processo de encadeamento das estruturas produtivas regionais. De fato, a contribuição do BID à integração produtiva regional é restrita ao financiamento de uns poucos projetos da IIRSA.

O BNDES, por seu turno, intensificou consideravelmente a concessão de crédito a projetos de vizinhos do Brasil nos últimos anos. Atualmente, o banco financia empreendimentos em todos os países da América do Sul, à exceção da Guiana e do Suriname. Entretanto, todas as operações do BNDES devem ter empresas brasileiras como beneficiárias diretas, o que faz com que a atuação desta instituição em escala regional seja engessada e condicionada pelas possibilidades de lucro das firmas brasileiras nas obras executadas na região. Por outro lado, há que se salientar que tem sido possível combinar esta variável com as necessidades manifestadas pelos poderes públicos dos países vizinhos, de modo a gerar situações das quais ambas as partes extraíam resultados positivos (COUTO, 2013, p. 216-218). Apesar da dificuldade mencionada, o

BNDES pode, na hipótese de aprimoramento da arquitetura financeira regional, continuar a cumprir a função de importante agente complementar da oferta de crédito de longo prazo em suporte à integração.

Os elementos contemplados até aqui nos permitem concluir que houve uma ampliação da capacidade de financiamento de longo prazo na América do Sul, em geral, e no MERCOSUL, em particular, que não pode ser desprezada. Em boa medida, isto se explica pelo momento favorável da economia global e pela trajetória positiva dos preços das *commodities*, que ocasionaram uma superabundância de divisas na região. Também pesam como fatores explicativos deste novo momento o desgaste da visão hegemônica sobre o assunto nos anos 1990, que deixava em segundo plano a construção de mecanismos de financiamento regionais em favor da simples abertura aos capitais externos, e o surgimento de novas lideranças regionais que concederam maior relevo à cooperação financeira entre seus países (CARVALHO, 2013, p. 78-79). Neste contexto, foi criado o FOCEM; ademais, a CAF e o FONPLATA, além do BID e do BNDES, foram fortalecidos.

Não obstante, embora estejam produzindo resultados importantes, estes instrumentos financeiros não estão livres de debilidades. Como vimos, o FONPLATA destina pouca atenção ao problema das assimetrias, cujo enfrentamento é essencial quando se almeja uma integração produtiva mais equilibrada. O FOCEM, por sua vez, concentra esforços no financiamento da infraestrutura regional, mas, por outro lado, destina poucos recursos a projetos de integração produtiva. O BID, afora ser um órgão de acionamento mais lento pelas economias da região, concentra pouco capital nos projetos que abrangem mais de um país. O BNDES, por seu turno, somente é autorizado a financiar empreendimentos executados por empresas brasileiras. Ademais, os valores absolutos dos recursos efetivamente destinados a projetos de envergadura regional, representados pela soma das carteiras de investimentos dos bancos e fundos regionais, ainda é insuficiente e pode estar sujeito às flutuações das economias do subcontinente. Este problema pode se revelar particularmente grave em um cenário de restrições fiscais, dado que: (i) boa parte dos mecanismos de financiamento analisados depende de aportes de capital dos Estados da região; e (ii) inexistem alternativas privadas de financiamento de longo prazo. Por fim, resta o problema maior da articulação entre as ferramentas existentes. Nas palavras de Carvalho,

as iniciativas em curso representam formas de cooperação financeira, mais que de integração ou de criação de uma arquitetura financeira regional. Os instrumentos criados

e ampliados são relevantes e fazem parte de um processo promissor, mas o grau de comprometimento dos Estados é relativamente baixo (2013, p. 73).

Assim, ainda não se configura, no MERCOSUL, a possibilidade de acesso disseminado a produtos e serviços financeiros por parte dos residentes e não residentes nos países envolvidos (CARVALHO, 2013, p. 76). Em geral, embora haja algum grau de cooperação nesta área, os sistemas financeiros de cada país do bloco ainda são fechados em si mesmos. Isto se torna ainda pior quando se nota que, afora o Brasil e o Uruguai, as demais economias do MERCOSUL não contam com mecanismos nacionais de financiamento de longo prazo bem estruturados (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 180-181). Em 2007, foi criado, no âmbito da UNASUL, o Banco do Sul, com o objetivo de financiar projetos variados que vão de programas sociais a obras de infraestrutura (SUÁREZ, 2012, p. 92). Este instrumento pode vir a se tornar o núcleo de um regime de financiamento regional de longo prazo, preenchendo as lacunas existentes e chamando para si a missão de articular os demais organismos financeiros. Todavia, nada disso está garantido, uma vez que o Banco do Sul sequer entrou em operação até o momento por ainda não ter sido ratificado por todos os países que firmaram a criação da instituição. Sendo assim, o processo de conformação de uma arquitetura financeira regional em bases robustas e que assegure a perenidade da oferta de capitais ao esforço de integração produtiva segue inacabado e, como tal, representa desafio importante para os países da região no próximo período.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou contribuir para a compreensão do fenômeno da integração produtiva entre as economias do MERCOSUL. Num primeiro momento, tratamos de estabelecer a base conceitual da pesquisa, ao considerarmos que a integração produtiva em uma região é um processo de fragmentação da produção em dois ou mais países que, juntos, conformam cadeias produtivas ao longo do espaço regional. A contrapartida da divisão internacional do trabalho que se cria em torno destas cadeias é a consolidação de fluxos intra-industriais de comércio. Partindo desta definição, revisamos parte da literatura que aborda o tema da integração econômica para encontrar as vantagens embutidas no encadeamento das estruturas produtivas de uma região.

Na segunda metade do século XX, Raúl Prebisch e Celso Furtado fizeram a defesa da integração produtiva dos países latino-americanos, justificando-a pelos ganhos de escala e de produtividade que resultariam da racionalização da produção regional via integração. No fim da década de 1950, Prebisch defendeu a construção de um mercado comum latino-americano, justificando sua proposta pela maximização da organização produtiva que dela adviria. Para o economista argentino, a integração produtiva poderia representar um atalho no processo substitutivo de importações da região. Furtado, por seu turno, viu na integração uma forma avançada de política de desenvolvimento que, todavia, demandava planejamento para ser efetiva.

Vimos também que, mais recentemente, a CEPAL tem defendido a integração como caminho para a superação da “armadilha da renda média” e para a extração de ganhos socioeconômicos diversos. De acordo com trabalhos recentes da comissão, afinados com o chamado neoestruturalismo, é necessário apostar em um conjunto de políticas que favoreçam o encadeamento da produção a nível regional. Deste modo, pode-se lograr a diversificação da estrutura produtiva e da pauta exportadora da região, a obtenção de ganhos tecnológicos, o fortalecimento das pequenas e médias empresas e a criação de empregos de qualidade.

Ao mesmo tempo, os autores que abordam o fenômeno recente das cadeias globais de valor enfatizam a integração produtiva em escala regional como plataforma para uma inserção positiva das economias da região nas redes mundiais de produção. Tal inserção, de acordo com esta abordagem, garante o aproveitamento de uma série de vantagens, tais como expansão da demanda doméstica via efeito multiplicador, internalização de tecnologia, ganhos de

produtividade através de ganhos de conhecimento e aprendizado de processos de organização e gestão, entre outras.

Todo este potencial embutido nos processos de integração produtiva em escala regional não tem sido suficientemente aproveitado pelos países do MERCOSUL. Constatamos, neste trabalho, que a integração produtiva entre as economias que compõem este bloco se encontra em patamar consideravelmente abaixo do que se pode almejar, dadas as possibilidades que se apresentam na região. É bem verdade que houve, nos últimos anos, um aumento da preocupação com o tema no âmbito da agenda de trabalho do MERCOSUL. A criação do PIP é ilustrativa disso, na medida em que representou a institucionalização da integração produtiva como objetivo a ser alcançado pelo bloco.

O PIP delineou um conjunto de linhas de ação horizontais que vão da cooperação entre agentes empresariais a propostas de financiamento, sempre com o objetivo de estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor. Vimos que, no último período, o GIP esteve coordenando um conjunto de iniciativas interessantes que podem vir a trazer bons frutos nos próximos anos. Mais recentemente, houve a criação do MFP, cujo propósito é incentivar projetos de fortalecimento produtivo que extrapolem os espaços nacionais e englobem duas ou mais economias da região. Tais iniciativas podem colaborar para a superação do cenário atual, que ainda é marcado por um baixo grau de encadeamento produtivo e por desequilíbrios geográficos e setoriais.

Pudemos observar que, à exceção dos fluxos comerciais intra-industriais entre Brasil e Argentina, todas as demais relações de trocas bilaterais deste tipo de comércio entre os países do MERCOSUL respondem por uma parcela minoritária do total comercializado. Para além deste fator, indicativo do baixo grau de articulação produtiva entre as economias do bloco, nota-se que a participação dos setores de partes e componentes e de bens de capital é pouco importante, o que igualmente sugere a parca integração entre as estruturas produtivas da região. Ainda, percebemos que as assimetrias nas trocas entre Brasil e Argentina, de um lado, e Uruguai e Paraguai, de outro, são marcantes. Do ponto de vista setorial, o encadeamento existente é concentrado em poucos ramos, como o automobilístico, embora haja potencial para desenvolvimento de cadeias regionais ou sub-regionais em outros setores.

Não obstante, para que este potencial seja aproveitado, faz-se necessária a suplantação de uma série de desafios e dificuldades. Para além das divergências e impasses políticos, que não

entraram no foco deste trabalho, notamos que há pelo menos três grandes desafios colocados ao aprofundamento do processo de integração produtiva no MERCOSUL. Um deles diz respeito basicamente à harmonização das normas regulatórias relativas ao comércio, à produção e à coordenação das políticas industriais nacionais. Ainda subsistem, no âmbito do bloco, custos de transação derivados de barreiras comerciais e dessemelhanças entre marcos normativos nacionais. Afora isso, faz-se necessário um aprimoramento da capacidade de formular e executar políticas industriais com vistas à transformação estrutural das economias regionais, bem como uma coordenação em alguma medida destas políticas, de forma a equilibrar o processo de desenvolvimento da região. O aprimoramento e a integração da infraestrutura regional é outra questão que precisa ser enfrentada. A criação da IIRSA foi uma medida importante, mas os projetos da iniciativa estão avançando a um ritmo lento. Ainda, vimos que é necessário avançar na construção de uma arquitetura financeira regional que ofereça crédito de longo prazo em abundância. Atualmente, existem alguns mecanismos de financiamento a projetos regionais, sendo eles a CAF, o FONPLATA, o FOCEM, o BID e o BNDES. Não obstante, além das debilidades particulares de cada um deles, observamos que os valores destinados a iniciativas de integração são insuficientes e altamente dependentes de aportes dos tesouros dos Estados da região, o que é ainda mais grave diante da inexistência de alternativas privadas. Ademais, resta o problema da articulação entre os instrumentos existentes.

Obviamente, esta pesquisa esteve longe de esgotar o tema da integração produtiva no MERCOSUL. Nunca tivemos esta pretensão. O assunto pode e deve ser aprofundado em pesquisas futuras que levem em consideração fatores como a atualização da base empírica, o impacto da entrada da Venezuela no bloco e os resultados concretos das iniciativas mais recentes, como a criação do MFP. A formação de cadeias produtivas em escala regional é um processo dinâmico e, como tal, demanda um constante esforço de atualização em termos de diagnósticos e propostas. Espera-se que, no próximo período que se afigura, o tema receba atenção e assumo, em definitivo, posição de centralidade nas agendas dos governos e das sociedades dos Estados-membros do MERCOSUL.

## REFERÊNCIAS

ANGELIS, Jésica de; PORTA, Fernando. Condições para a integração produtiva no Mercosul: uma análise a partir do estudo dos fluxos de comércio bilaterais. In DESIDERÁ NETO, Walter Antonio & TEIXEIRA, Rodrigo Alves (orgs.). **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília: IPEA/CAF, 2014, p. 65-92.

ARCURI, Reginaldo Braga. Integração produtiva: estreitando os laços do MERCOSUL. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevidéo: Mastergraf, 2010, p. 65-70.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Económica**. Lisboa: Clássica, 1964.

BEMBI, Mariela; ANGELIS, Jésica de; MOLINARI, Andrea. Algunas Mediciones de Integración Productiva em el MERCOSUR. In XLVII REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMIA POLÍTICA, 2012. Trelew (ARG). **Anais... Trelew (ARG)**, 2012, p. 1-28.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Sobre o BID – empréstimos aprovados**. 2014. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/informacoes-basicas,18246.html>>. Acesso em: 11/11/2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. In **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. extraordinário, out. 1998, p. 21-45.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Projetos prioritários para Integração regional da América do Sul somam US\$ 13,7 bilhões**. Brasília: MPOG, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/projetos-prioritarios-para-integracao-regional-da>>. Acesso em: 02/11/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Cadernos de Relações Internacionais (volume II) - Na Trilha de Salvador: a Inclusão Social pela Via do Trabalho Decente**. Brasília: MTE, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In PRADO, Luiz Carlos Delorme (org.). **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012, p. 27-66.

CALDENTEY, Esteban Pérez. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. In BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio (org.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: CEPAL, 2015.



CARNEIRO, Flavio L.. **Texto para Discussão 2097 – Fragmentação Internacional da Produção e Cadeias Globais de Valor**. Brasília: IPEA, 2015.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Arquitetura financeira, integração, cooperação: reflexões sobre os processos em curso na América Latina. In SARTI, I.; LESSA, M. L.; PERROTTA, D.; CARVALHO, G. C.. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 73-83.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. O mercado comum latino-americano. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 347-371.

\_\_\_\_\_. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000b, p. 937-958.

\_\_\_\_\_. **Integração regional: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas**. Santiago: CEPAL, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe – integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante**. Santiago: CEPAL, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Unasur: un espacio de cooperación e integración para el desarrollo**. Santiago: CEPAL, 2014c.

CHANDLER, Alfred. **The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business**. Cambridge, EUA: Harvard University Press, 1977.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel; SOSSDORF, Fernando. Crise, Estagnação Secular e “Destruição Criadora”: a Trajetória Criadora e a Política Industrial na América Latina. In TONI, Jackson De (org.). **Dez anos de Política Industrial: balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015, p. 131-165.

COMUNICADO de Brasília. Brasília, 1 set. 2000. (Comunicado da I Reunião de Presidentes da América do Sul). Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf)>. Acesso em: 02/11/2015.

CONDE, Sergio. Integración productiva en el MERCOSUR: una visión desde la provincia de Misiones. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevideo: Mastergraf, 2010, p. 235-241.

COUTO, Leandro Freitas. **Desenvolvimento, integração e assimetrias – caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

DEOS, Simone S. de; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de,; WEGNER, Rubia C.. Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento do investimento. In **Nova Economia**, v. 23, n. 1, Belo Horizonte, jan./abr. 2013, p. 155-184.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A Chave do Tamanho: Desenvolvimento Econômico e Perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FERRARI FILHO, Fernando; PERUFFO, Luiza. Financial and monetary cooperation in South America: making the case for a deeper integration among the UNASUR countries. In **Revista Conjuntura Austral**, v. 6, n. 31, Porto Alegre, ago./set. 2015, p. 42-60.

FONPLATA – FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA. **Cartera em ejecución**. 2014. Disponível em: <<http://www.fonplata.org/index.php/fonplata/institucional/vision-y-mision/item/124-cartera-en-ejecucion>>. Acesso em: 10/11/2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M.. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

FONTAGNÉ, Lionel; FREUDENBERG, Michaël. **Intra-industry trade: methodological issues reconsidered**. Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales – CEPII, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/y8D2BB>>. Acesso em: 23/04/2015.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevidéo: Mastergraf, 2010.

GRANJA, Lorena. Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur. In SARTI, I.; LESSA, M. L.; PERROTTA, D.; CARVALHO, G. C.. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 521-538.

GROSS, Enrique. Integración productiva transfronteriza. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevidéo: Mastergraf, 2010, p. 213-217.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sobre a Integração na América do Sul. In SARTI, I.; LESSA, M. L.; PERROTTA, D.; CARVALHO, G. C.. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 13-22.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HERNÁNDEZ, René A.; MARTÍNEZ-PIVA, Jorge Mario; MULDER, Nanno (org.). **Global value chains and world trade – prospects and challenges for Latin America**. Santiago: CEPAL, 2014.

HIRATUKA, Celio. Desenvolvimento de cadeias de valor regionais. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevideu: Mastergraf, 2010, p. 121-146.

HIRST, Monica. Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio. In **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, v. 12, n. 122, abr. 1987, p. 35-43.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Carta IEDI n. 578 – O Lugar do Brasil nas Cadeias Globais de Valor**. Online, 2013. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_578.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_578.html)>. Acesso em: 20/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Carta IEDI n. 659 – Para participar mais das cadeias globais de valor**. Online, 2015. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_659.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_659.html)>. Acesso em: 05/10/2015.

KRECKLER, Luis María. Integración productiva en el MERCOSUR: una apuesta estratégica. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevideu: Mastergraf, 2010, p. 41-42.

KREIMERMAN, Roberto. Integración productiva regional y desarrollo econômico. In GIP – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR; PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR-AECID; CFCE – CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EM MONTEVIDEO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevideu: Mastergraf, 2010, p. 43-47.

LEMOINE, Françoise; ÜNAL-KESENCI, Deniz. Assembly trade and technology transfer: the case of China. In **World Development**, v. 32, n. 5, 2004, p. 829-850.

LESSA, Antônio Carlos & ARRAES, Virgílio Caixeta. Editorial – Mercosul: a trajetória em formação. In **Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, v. 12, n. 125, mai./jun. 2011, p. 3.

LIMA, José Durán; ZACLICEVER, Dayna. **América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor**. Santiago: CEPAL, 2013.

MACHADO, João Bosco M. **Integração Produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul**. 2008, mimeo.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común**. Assunção, 1991. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 23/02 – Programa de Foros de Competitividade**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/A08FB6D93C64D01B83257EE6005E6A08/\\$File/DEC\\_023-2002\\_PT\\_FERR\\_Programa%20Foros%20Competitividade.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/A08FB6D93C64D01B83257EE6005E6A08/$File/DEC_023-2002_PT_FERR_Programa%20Foros%20Competitividade.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 45/04 – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=9aa7a8aba69aada2af9a59a69aabb3a8596b696a6a686b69696d689d9e9c98696d6e666b69696d989eac989fa8a79da89ca8a7af9eaba09ea79ca29a9eacadabae9cadaeab9aa567a99d9f9a039&x=9191030&y=9f9f03e>>. Acesso em: 25/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 03/05 - Regime para a Integração de Processos Produtivos em Vários Estados Partes do MERCOSUL com Utilização de Materiais Não Originários**. Assunção, 2005. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/271F9F3543F741A583257EE60061C4CF4/\\$File/DEC\\_003-2005\\_PT\\_FERR\\_RegIntProcProduUtilizMaterN%C3%86oOrig.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/271F9F3543F741A583257EE60061C4CF4/$File/DEC_003-2005_PT_FERR_RegIntProcProduUtilizMaterN%C3%86oOrig.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL**. Córdoba (ARG), 2006. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/cmc\\_2006\\_acta01\\_comunicado\\_pt\\_mcs.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/cmc_2006_acta01_comunicado_pt_mcs.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 52/07 – Integração Produtiva no MERCOSUL**. Montevideu, 2007. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/9C8457E2D12F63D383257EE60064A6BC/\\$File/DEC\\_052-2007\\_PT\\_Integra%E2%80%A1%C3%86o%20Produtiva.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/9C8457E2D12F63D383257EE60064A6BC/$File/DEC_052-2007_PT_Integra%E2%80%A1%C3%86o%20Produtiva.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 12/08 – Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL**. San Miguel de Tucumán (ARG), 2008. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/106F62876276FF4683257EE600685F2B/\\$File/DEC\\_012-2008\\_PT\\_Programa%20de%20Integra%E2%80%A1%C3%86o%20Produtiva.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/106F62876276FF4683257EE600685F2B/$File/DEC_012-2008_PT_Programa%20de%20Integra%E2%80%A1%C3%86o%20Produtiva.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC Nº 67/12 – Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do MERCOSUL.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/2/innova.front/2012>>. Acesso em: 11/11/2015.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC Nº 34/14 – Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do MERCOSUL.** Paraná (ARG), 2014. Disponível em: <[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E207B5C65108B51083257EFF0002B1BA/\\$File/DEC\\_034-2014\\_PT\\_Mec%20Fortalecimento%20Produtivo.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/E207B5C65108B51083257EFF0002B1BA/$File/DEC_034-2014_PT_Mec%20Fortalecimento%20Produtivo.pdf)>. Acesso em: 10/11/2015.

\_\_\_\_\_. **Ata Nº 02/15 - VIII Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho Nº 14 “Integração Produtiva”.** Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/BF16A8FDD041435E83257EEA0072F466/\\$File/SGT14\\_2015\\_ATA02\\_PT.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/BF16A8FDD041435E83257EEA0072F466/$File/SGT14_2015_ATA02_PT.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

\_\_\_\_\_. **Anexo X da Ata Nº 03/15 – IX Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo Nº 14 “Integración Productiva”.** Assunção, 2015b. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/5EFAE63DED477E4083257EEA0072D0B4/\\$File/SGT14\\_2015\\_ACTA03\\_ANE10\\_ES\\_ConceptoIntegProd.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/5EFAE63DED477E4083257EEA0072D0B4/$File/SGT14_2015_ACTA03_ANE10_ES_ConceptoIntegProd.pdf)>. Acesso em: 22/10/2015.

MIRANDA, José Carlos. Desafios à Integração da América do Sul. In CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M.. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014, p. 513-541.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. **Integração Produtiva, Fragmentação da Produção e Evolução do Comércio Internacional: como evoluíram os países da Ásia e América Latina?.** Texto para Discussão 1905 do IPEA. Brasília: IPEA, 2013.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Interconnected Economies – Benefiting from Global Value Chains.** Online, 2013. Disponível em: <[http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/46174/Interconnected\\_economies.pdf](http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/46174/Interconnected_economies.pdf)>. Acesso em: 02/10/2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; CAF – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA. **Perspectivas económicas de América Latina 2014 – logística y competitividad para el desarrollo.** Paris: OCDE, 2013.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A.. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, abril-junho de 2010, p. 219-232.

PORTA, Fernando. Retos y desafíos para un nuevo Mercosur. In SARTI, I.; LESSA, M. L.; PERROTTA, D.; CARVALHO, G. C.. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 143-149.

PADULA, Raphael. Da Iirsa ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In DESIDERÁ NETO (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 291-351.

PLAN de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Montevideo, 4 e 5 de dezembro de 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf)>. Acesso em: 02/11/2015.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PROCHNIK, Victor; DE NEGRI, João Alberto; GARRIDO, Celso; PEÇANHA, Vinicius Rodrigues; STANLEY, Leonardo E.. **La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor**. Montevideo: Red Mercosur, 2010.

SUÁREZ, Araceli Martínez. Integración regional financiera de América Latina: el Banco del Sur, un proyecto socio-económico. In **Estudios Latinoamericanos**, n. 30, Cidade do México, jul.-dez. de 2012, p. 81-97.

TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas Tecnológicos e Teorias Econômicas da Firma. In **Revista Brasileira de Inovação**, v. 4, n. 1, jan/jun 2005, p. 187-223.

TONI, Jackson De. Introdução. In TONI, Jackson De (org.). **Dez anos de Política Industrial: balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015, p. 7-15.

UNASUL – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). **API 2014 – Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración: Informe de Avance**. Montevideo: UNASUL, 4 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_informe\\_avance\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_informe_avance_2014.pdf)>. Acesso em: 10/11/2015.

VARSKY, Hugo; GENEYRO, Rubén. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. In CAETANO, Gerardo (org.). **Mercosur 20 Años**. Montevideo: CEFIR, 2010, p. 259-278.

VINER, Jacob. **The Customs Union Issue**. Nova Iorque: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

\_\_\_\_\_. **International trade and economic development**. Nova Iorque: Free Press, 1953.

VIGEVANI, Tullo. Mercosul e os problemas da integração regional. In SARTI, I.; LESSA, M. L.; PERROTTA, D.; CARVALHO, G. C.. **Por uma integração *ampliada* da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 421-425.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul. In WIESENBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard. **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008b.

XING, Yuqing; DETERT, Neal. **How iPhone Widens the US Trade Deficits with PRC**. Tóquio: GRIPS, 2010.