

# Vinte anos de Mercosul: uma nota

Hoyêdo Nunes Lins\*

## Resumo

Este artigo ocupa-se do Mercosul, que completou vinte anos em 2011, argumentando que sua trajetória exibiu uma crescente diferenciação entre os países membros. O Brasil fortaleceu a sua importância econômica nesse processo, em parte refletindo as históricas assimetrias existentes na região. O texto começa com uma apresentação e discussão de dados sobre o comércio dentro do Mercosul e os investimentos estrangeiros diretos, objetivando caracterizar as diferenças entre as décadas de 1990 e 2000. Depois, na sequência de uma breve exposição de alguns termos do debate teórico sobre os reflexos espaciais dos processos de integração regional, o artigo focaliza as mudanças nos padrões produtivos e a concentração industrial no Mercosul, considerando as esferas tanto internacional quanto inter-regional.

**Palavras-chave:** Mercosul; indústria; desigualdades.

**Classificação JEL:** F15, R11, N96.

## Introdução

Março de 1991 foi o mês da assinatura do Tratado de Assunção, que formalizou o propósito de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai sobre a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Acelerar o desenvolvimento econômico nesses países era o objetivo mais geral da iniciativa, conforme declarado pelos signatários no preâmbulo do documento. Para estes, os processos em curso na economia mundial, especialmente “a consolidação de grandes espaços econômicos” (TRA-

---

\*Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: hnlins@cse.ufsc.br

TADO..., 1991, p. 1), mereciam uma reação à altura do seu significado. Refletindo o interesse numa condizente inserção internacional, o Tratado expressaria o entendimento de que a integração era “uma resposta adequada a tais acontecimentos” (ibid.).

O processo que conduziu a esse Tratado abrangeu, nos anos 1980, o término de longos regimes autoritários na região, como na Argentina e no Brasil, e o aumento da cooperação entre tais países, cuja rivalidade é histórica. Representaram passos essenciais o Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), assim como a Ata de Buenos Aires (1989). Esse encadeamento resultou em importante acréscimo à experiência latinoamericana de integração e gerou expectativas em subcontinente sempre confrontado com o desafio do desenvolvimento, sendo ilustrativa a atenção da mídia de alcance internacional já nos primeiros anos do Mercosul (REMMAPING..., 1996). A abertura para novos membros estimulou essa atenção: Bolívia e Chile tornaram-se Estados Associados do Mercosul em 1996, seguidos do Peru em 2003 e de Colômbia e Equador em 2004; em 2006 foi assinado o Protocolo de Adesão da Venezuela.

Este artigo, concebido como um ensaio, aborda alguns aspectos da trajetória cumprida pelo Mercosul, tendo como inspiração a evocada assertiva dos signatários do Tratado de Assunção sobre o envolvimento de seus países na dinâmica internacional então observada: para os presidentes, como sugerido no documento, a integração deveria propiciar uma melhora coletiva nessa participação. O foco é, ao lado do percurso da integração em si, a questão dos reflexos desse processo no conjunto dos países fundadores do Mercosul. Dois ângulos são explorados: um de cunho macroeconômico, privilegiando questões de comércio intrarregional e de investimentos estrangeiros diretos, o outro voltado à, por assim dizer, dimensão espacial dos reflexos da integração, focalizando, por exemplo, a geografia das atividades produtivas.

## **Mercosul: *belle époque*, “quase réquiem” e depois**

Na ótica deste ensaio, o período compreendendo o final dos anos 1990 e o começo dos 2000 representou a passagem entre o que se pode

chamar, de maneira obviamente estilizada, *belle époque* e “quase réquiem” do Mercosul. No plano internacional, parte da segunda metade daquela década registrou turbulências econômicas que afetaram os países do Cone Sul, em particular o seu comércio externo. Mas sobressaiu, na aludida transição, o aprofundamento da crise argentina em 2001, reflexo de deterioração da conjuntura no país vizinho que levou ao abandono das políticas monetária e cambial observadas na vigência do Plano de Conversibilidade, de 1991. Na tabela 1, essa crise transparece na coluna do subperíodo 1998-2003.

Teve influência nesse quadro, certamente, a maxidesvalorização da moeda brasileira no início de 1999. Após anos de moeda apreciada, sob o signo do Plano Real, essa mudança afetou fortemente o comércio externo brasileiro e, por extensão, as relações no âmbito do Mercosul. Não faltou quem considerasse a decisão do Brasil como representativa, em termos práticos, de nada menos que a implosão do Mercosul: “[s]e isso não ficou claro para os argentinos em um primeiro momento, quase dois anos de recessão e de um claro processo de desindustrialização fizeram com que os sonhos do Mercosul virassem fumaça” (BARROS, 2001, p. B2).

**Tabela 1**

Países do Mercosul e América Latina: crescimento do PIB entre 1971 e 2008  
(em taxas de variação % anual)

Períodos	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2008	Subperío. 1998-2008		Duas décadas de integração 1990-2008
					1998-2003	2004-2008	
Argentina	2,8	-1,0	5,0	3,0	-1,3	8,4	3,8
Brasil	8,6	2,3	2,0	2,9	1,5	4,6	2,5
Paraguai	8,8	3,1	3,2	2,3	0,3	4,8	2,7
Uruguai	2,7	0,4	3,9	2,6	-2,1	8,5	3,1
A. Latina <sup>a</sup>	5,6	1,3	3,3	3,2	1,4	5,3	3,2

Nota a: 19 países. Fonte: elaboração do autor com base em CEPAL (2010c)

Escrevendo no calor dos acontecimentos, Ferrer (2000) assinalou que aqueles processos “debilitaram ainda mais a prioridade estratégica que a relação bilateral teve, para os dois países, nas propostas fundado-

ras” (p. 212). O comentário referia-se aos acordos entre os presidentes Alfonsín e Sarney nos anos 1980, que previam iniciativas desvinculadas do Consenso de Washington e uma defesa conjunta dos interesses de seus países nos foros internacionais. Mais do que convergência entre as políticas externas, isso implicaria “um estilo de divisão internacional do trabalho no interior do espaço comum. Daí a estratégia de *integração intraindustrial* dos setores líderes (...)” (p. 211 – itálico no original). Essa intenção acabou alterada nas presidências seguintes, de Menem e Collor. Com a Ata de Buenos Aires, de julho de 1989, a integração setorial intraindustrial deu lugar, como vetor do movimento, à liberalização linear e automática do comércio, sendo a condução do processo assumida de vez pelo mercado.

Nesse contexto, a mencionada desvalorização do real potencializou os atritos e a desconfiança, sobretudo na Argentina. Daí que, como assinala Bouzas (2009), “desde a mudança de século a agenda bilateral tem se concentrado em administrar focos de conflito econômico e extraviou seu sentido de direção estratégica” (s/p). Os motivos não são fortuitos: os efeitos nas exportações para o Brasil sinalizaram na Argentina, de algum modo, o caminho de uma especialização em *commodities*, refletindo suas vantagens comparativas, o que significaria uma “reprimarização” inaceitável.

Numa sequência dramática, a deterioração das condições macroeconômicas no país vizinho culminou na desvalorização do peso. Isso veio junto com medidas drásticas como o congelamento dos depósitos bancários e a limitação dos saques (*corralito*), provocando generalização das situações de insolvência. As reações populares se intensificaram, com saques em lojas e ataques a bancos, em atmosfera na qual as tarifas de importação foram marcadamente alteradas: para estimular o crescimento econômico, no começo de 2001, o governo argentino reduziu a tarifa para bens de capital e aumentou a dos bens de consumo, uma iniciativa acompanhada por Paraguai e Uruguai a despeito da contrariedade do Brasil.

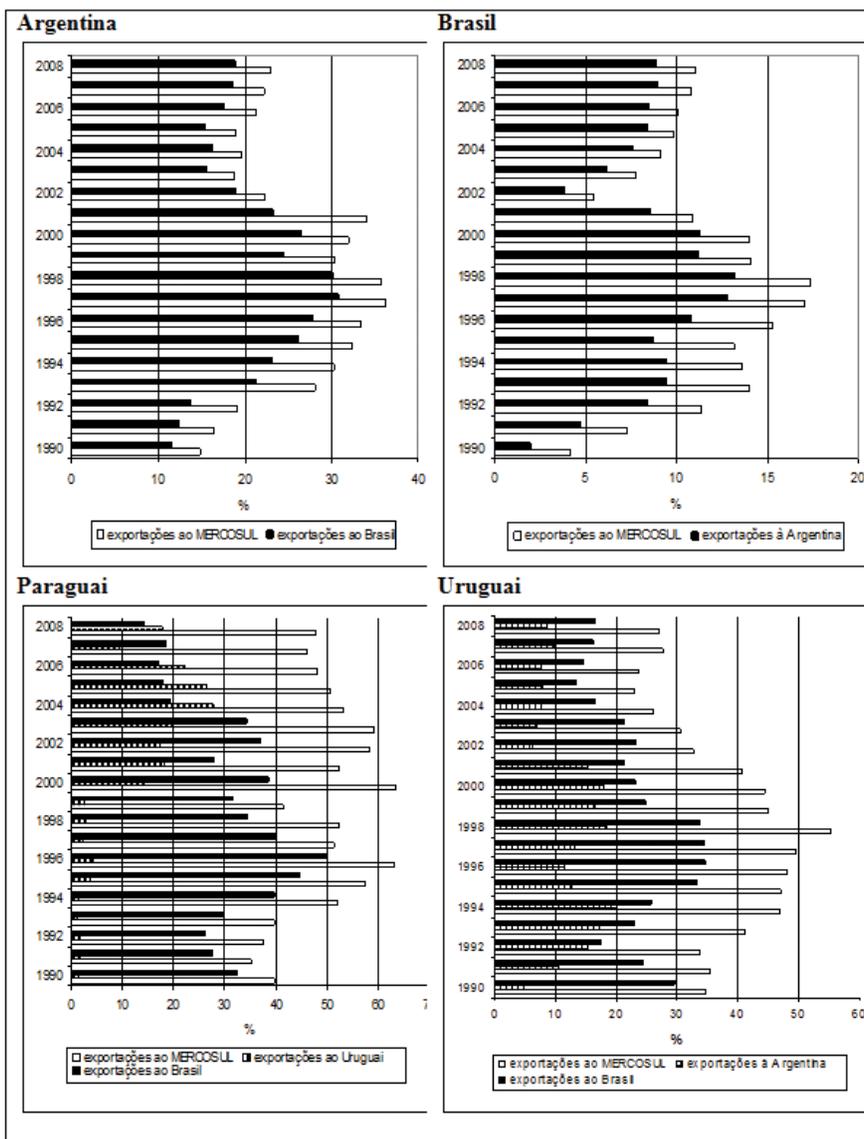
Entretanto, como estampado na tabela 1, os anos posteriores ao fim do Plano de Conversibilidade registraram destacado crescimento econômico na Argentina. No mesmo período, empresas brasileiras intensificaram sua projeção no exterior, adquirindo ativos e se instalando

em diferentes países, incluindo nos Estados Unidos (BENSON, 2004). Essas investidas ocorreram, todavia, principalmente no Mercosul: empresas transnacionais brasileiras – ilustrando o que a CEPAL (2006) chamou de “translatinas” – entraram na Argentina em distintos setores, atraídas pelos novos preços relativos naquele país, um processo que se prolongou e aprofundou no decorrer de boa parte dos anos 2000.

Para bem caracterizar a sequência de *belle époque*, “quase réquiem” e o percurso subsequente da integração regional, em sintonia com a intenção de explorar a questão dos reflexos do processo nos integrantes do bloco, é útil recorrer ao duplo ângulo do comércio intrarregional e dos investimentos externos diretos.

A figura 1 mostra, com dados para o período entre 1990 e 2008, a participação das exportações intrarregionais nas exportações totais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além dos principais destinos no interior da região em cada caso. Observa-se que, no início da trajetória do Mercosul, essa participação foi crescente para todos, o final dos anos 1990 registrando as incidências mais elevadas. Nos anos 2000, todavia, a importância do Mercosul para essas exportações sofreu alteração. Na Argentina, a proporção recuou para menos de 20%, e no Brasil, para cerca de 10%. Também no Paraguai e no Uruguai houve redução, embora em escalas muito diferentes: o Mercosul ainda respondeu por metade das vendas externas paraguaias e por cerca de 30% das uruguaias até 2008. O Brasil tem figurado como principal mercado dessas exportações na região.

**Figura 1**  
 Exportações de bens totais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: participação das vendas para o Mercosul e mercado(s) mais expressivo(s) do bloco – 1990-2008



Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000a) para os períodos 1990-1994 e 1996-98, de CEPAL (2002) para o ano de 1999 e de CEPAL (2010a) para o ano de 1995 e o período 2000-2008

Cabe assinalar que esse crescimento do comércio intrarregional ensejou estudos interessados em problemas de desvio de comércio no Mercosul. A expressão refere-se ao tipo de resultado dos processos de integração expresso em substituição, no atendimento à demanda regional, de produtores externos ao bloco mais eficientes por produtores internos menos eficientes, porém favorecidos pela liberalização comercial interna e a proteção alfandegária vis-à-vis o resto do mundo (BALASSA, 1964). Por beneficiar a menor eficiência, o desvio de comércio representa, assim, um resultado negativo da integração.

Esse assunto mostra-se controverso em relação ao Mercosul. Yeats (1998) apontou a ocorrência desse efeito, dizendo que o crescimento das trocas intrabloco envolveu produtos que não refletiam as vantagens comparativas dos países exportadores. Assim, produtores externos mais eficientes teriam amargado “deslocamento” no mercado regional. Essa conclusão foi, todavia, problematizada por Nagarajan (1998): haja vista que o crescimento do comércio intrarregional deu-se concomitantemente ao das importações oriundas de outros países – no Cone Sul, a integração regional evoluiu lado a lado com uma abertura comercial generalizada, como observado na Argentina e no Brasil –, seria “difícil aceitar a conclusão de que o Mercosul tem se mostrado associado a um nível significativo de desvio de comércio” (NAGARAJAN, 1998, p. 27). Trabalhos mais recentes também não corroboram sem restrições os resultados de Yeats: estimando equações gravitacionais para dados em painel, considerando um intervalo de mais de duas décadas (1980-2002), Morais e Bender (2006) assinalam que os resultados sobre desvio de comércio no Mercosul são inconclusivos.

A figura 1 também mostra que é bastante variável a importância do Mercosul como destino das exportações dos países membros. No Brasil, 17,4% foi o máximo (em 1998) de participação das exportações regionais nas totais durante o período observado, contra 36,3% na Argentina em 1997, 55,3% no Uruguai em 1998 e 63,5% no Paraguai no ano 2000. Ou seja, o Mercosul tem representado coisas distintas para esses países em termos de mercado. Tal fato constitui, em si mesmo, um importante aspecto das grandes assimetrias que crivam esse processo de integração.

Vale aproximar um pouco mais o olhar do comércio entre somente Argentina e Brasil, pois o peso relativo de ambos “confere à relação

bilateral (...) uma influência significativa na evolução do sistema sub-regional e nas perspectivas da integração na América do Sul” (FERRER, 2000, p. 205). Considerá-los especificamente tem, assim, o sentido de privilegiar o “eixo” dessa integração regional.

Conforme indicado na figura 2, observa-se que as exportações argentinas ao Brasil cresceram de quase US\$ 1,5 bilhão em 1991 para US\$ 3,6 bilhões em 1994, mais que dobrando nos anos de preparação do Mercosul. Vitalidade semelhante ocorreu no sentido contrário, pois o Brasil vendeu à Argentina quase US\$ 1,5 bilhão em 1991 e US\$ 4,1 em 1994. Os saldos brasileiros foram positivos na primeira metade dos anos 1990, mas ocorreu inversão após o Plano Real, com a vinculada política de câmbio: a valorização da moeda brasileira possibilitou importantes resultados comerciais ao país vizinho. A queda nas vendas argentinas para o Brasil foi pronunciada em 1999, ano da maxidesvalorização do real, porém os números se contraíram ainda mais logo depois. Refletindo a crise daquele país, 2003 registrou US\$ 4,7 bilhões de exportações argentinas, pouco mais da metade do valor de 1997. Também representativo foi o declínio no lado brasileiro: as vendas à Argentina recuaram para US\$ 2,3 bilhões em 2002, o segundo menor desde a assinatura do Tratado de Assunção.

**Figura 2**  
Comércio bilateral Argentina-Brasil no período 1990-2008: exportações de bens totais (US\$ milhões FOB)



Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000a) para os períodos 1990-1994 e 1996-98, de CEPAL (2002) para o ano de 1999 e de CEPAL (2010a) para o ano de 1995 e o período 2000-2008

Desde então, pelo menos até 2008, quando eclodiu a crise financeira ligada ao estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, as exportações mútuas cresceram rapidamente. Mas isso ocorreu com acúmulo de superávits pelo Brasil, justificando a conclusão de que esse país “não tem cumprido o papel de ‘motor’ das vendas externas de Argentina, Uruguai e Paraguai (...)” (MARKWALD, 2005, p. 25), como seria de esperar pelas diferenças de tamanho entre os mercados nacionais. Durante grande parte dos anos 2000, em que pese “a paridade peso/real (...) [ser] claramente favorável à Argentina, o sistema produtivo [desse país] não (...) [pareceu] capaz de reverter a falta de competitividade de cada ramo industrial com respeito (...) [ao Brasil]” (GIGLIANI; JUNCAL, 2007, p. 17).

Sintomaticamente, essa década foi plena de iniciativas unilaterais que criaram dificuldades para o comércio entre ambos, principalmente no marco da crise financeira global. Por exemplo, em abril de 2009, a Argentina, numa repetição da providência tomada no mês de março, aumentou o regime de licenças não automáticas de importação, atingindo produtos que tinham representado 1/5 das vendas brasileiras no ano anterior. Isso sugere o quanto o comércio bilateral é questão sensível na Argentina, para quem o Brasil sempre foi o mais importante mercado regional. A recíproca é verdadeira, mas, enquanto o Brasil chegou a receber (em 1997) quase 31% de todas as exportações argentinas de bens, o país vizinho nunca canalizou, no período observado, mais do que 13% das vendas brasileiras. Quer dizer, o mercado brasileiro tem sido muito mais representativo para a Argentina do que o mercado argentino tem sido para o Brasil, uma desigualdade que, nos anos 1990, concentrou boa parte do debate naquele país sobre a chamada “Brasil dependência” (CHUDNOVSKY *et al.*, 1996).

Seja como for, a integração produziu importantes resultados comerciais na Argentina e no Brasil, talvez principalmente nos anos 1990. Na Argentina, a política de abertura comercial e a estabilização dos preços dinamizaram a demanda, o que foi aproveitado pelo Brasil. Neste, a estabilização dos preços combinada à política cambial repercutiu nas exportações argentinas, que inclusive exibiram maior qualidade produtiva comparativamente ao elenco global das vendas externas daquele país.

Mesmo assim, as pautas de ambos nas vendas bilaterais permaneceram distintas quanto ao conteúdo tecnológico e ao valor agregado de alguns dos principais produtos. Como indica a tabela 2, com dados para 2009, é comparativamente mais forte nas exportações brasileiras a incidência de produtos oriundos de indústrias de média e alta tecnologia – conforme classificação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (p. ex. OECD, 2005) –, como as dos grupos VI, XVI e XVII da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM): pela ordem, “Produtos das indústrias químicas ou conexas”, “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes” e “Material de transporte”.

**Tabela 2**  
Cinco principais grupos de produtos nas exportações e importações brasileiras no Mercosul em 2009 – Grupos de Produtos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)

Exportações brasileiras para	% do total	Importações brasileiras de	% do total
<u>Argentina</u>		<u>Argentina</u>	
V Produtos minerais	12,0	II Produtos do reino vegetal	15,3
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	9,4	V Produtos minerais	11,8
XV Metais comuns e suas obras	9,0	VI Produtos das indústrias químicas ou conexas	8,4
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	21,4	VII Plásticos e borrachas e suas obras	7,5
XVII Material de transporte	27,9	XVII Material de transporte	38,6
<i>Total</i>	<i>79,7</i>	<i>Total</i>	<i>81,6</i>
<u>Paraguai</u>		<u>Paraguai</u>	
IV Prod. das indústr. aliment. bebidas	11,3	I Animais vivos e produtos do reino animal	3,9
V Produtos minerais	12,2	II Produtos do reino vegetal	66,6
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	20,5	IV Prod. das indústr. aliment. bebidas	4,6
VII Plásticos e borrachas e suas obras	8,3	VII Plásticos e borrachas e suas obras	6,7
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	16,1	XI Matérias têxteis e suas obras	4,7
<i>Total</i>	<i>68,4</i>	<i>Total</i>	<i>86,5</i>
<u>Uruguai</u>		<u>Uruguai</u>	
V Produtos minerais	19,1	I Animais vivos e produtos do reino animal	16,8
VI Prod. das ind. químicas ou conexas	8,9	II Produtos do reino vegetal	41,2
VII Plásticos e borrachas e suas obras	8,3	III Gorduras e óleos animais ou veget.	4,1
XVI Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes	14,2	VI Prod. das ind. químicas ou conexas	7,8
XVII Material de transporte	15,5	VII Plásticos e borrachas e suas obras	14,1
<i>Total</i>	<i>66,0</i>	<i>Total</i>	<i>84,0</i>

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) - [www.mdic.gov.br/sitio/interma/interna.php?area=5&menu=2081](http://www.mdic.gov.br/sitio/interma/interna.php?area=5&menu=2081).

De fato, grande parte das principais vendas brasileiras à Argentina naquele ano implicou material de transporte (28%), um grupo com caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e elétricos (superando 21%) e produtos minerais (12%). Nas importações brasileiras, foi considerável a presença de veículos automotores e suas peças/componentes (39%) – a origem argentina refletindo estratégias de complementaridade produtiva e de articulação comercial em nível setorial e mesmo de firma –, mas também se destacaram itens dos grupos II e

V, pela ordem, “Produtos do reino vegetal”, principalmente cereais e oriundos da indústria de moagem, com 15%, e “Produtos minerais”, sobretudo combustíveis, óleos e ceras minerais, com quase 12%.

Essa assimetria caracteriza o comércio brasileiro com todos os parceiros do Mercosul, e é ainda mais forte na relação com o Paraguai e o Uruguai. No tocante ao primeiro, quase metade do valor exportado pelo Brasil incidiu nos grupos V, VI e XVI (pela ordem, “Produtos minerais”, “Produtos das indústrias químicas ou conexas” e “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes”), e o valor importado concentrou-se (67%) em “Produtos do reino vegetal”. Quanto ao Uruguai, perto de metade das vendas brasileiras incidiu nos grupos de “Produtos minerais” e de “Máquinas e aparelhos; material elétrico e suas partes”, acompanhados do Grupo XVII (“Material de transporte”), enquanto as importações se desdobraram, em quase 60% do total, entre os grupos I e II (“Animais vivos e produtos do reino animal” e “Produtos do reino vegetal”, na sequência).

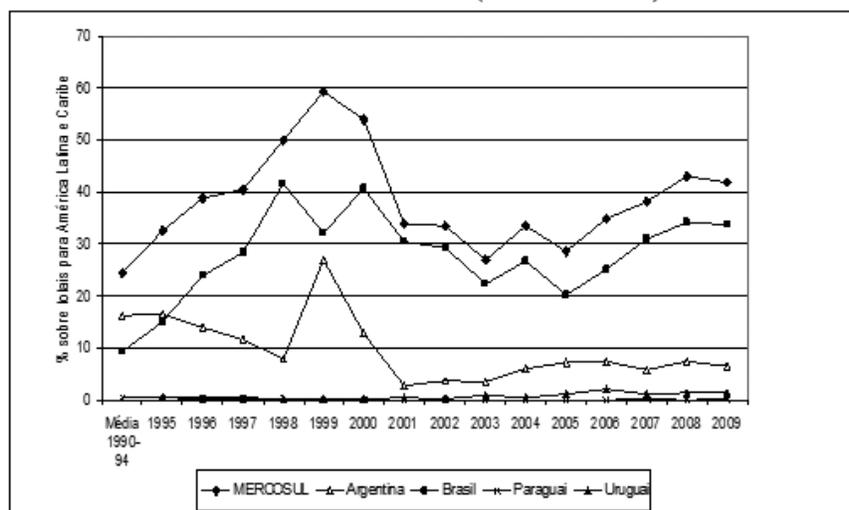
Os investimentos estrangeiros diretos (IED) também outorgam sentido à afirmação de que as realidades dos anos 1990 e 2000 apresentaram-se de forma bastante contrastada no Mercosul. Seu crescimento mostrou-se forte na primeira década, a Argentina despontando como destino na primeira metade e o Brasil liderando amplamente na segunda parte, período em que esse país chegou a canalizar, no ano 2000, cerca de  $\frac{3}{4}$  do total dirigido ao bloco (Tabela 3). A região destacou-se também comparativamente, pois, conforme mostrado na figura 3, os IED a ela dirigidos aproximaram-se, em 1999, de 60% do total para o conjunto de América Latina e Caribe.

**Tabela 3**  
 América Latina e Caribe e países do Mercosul: entradas líquidas de investimentos estrangeiros diretos – 1990-94 – 2009 (US\$ milhões)

Anos	Territórios A. Latina e Caribe	Mercosul				
		Total	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990-94 (média)	18.220	4.472	2.971	1.703	98	...
1995	32.182	10.450	5.279	4.859	155	157
1996	46.643	18.096	6.513	11.200	246	137
1997	69.404	28.140	8.094	19.650	270	126
1998	76.727	38.483	6.150	31.913	256	164
1999	89.044	52.894	23.988	28.576	95	235
2000	80.709	43.574	10.418	32.779	104	273
2001	73.672	25.004	2.166	22.457	84	297
2002	56.542	18.943	2.149	16.590	10	194
2003	45.256	12.239	1.652	10.144	27	416
2004	67.581	22.641	4.125	18.146	38	332
2005	74.452	21.214	5.265	15.067	35	847
2006	74.395	25.907	5.537	18.782	95	1.493
2007	111.852	42.589	6.473	34.585	202	1.329
2008	131.938	56.734	9.726	45.058	109	1.841
2009	76.693	32.167	4.895	25.949	184	1.139

Fonte: elaboração do autor com dados de CEPAL (2000b) para o período entre 1990-1994 e 1998, e de CEPAL (2010b) para o período entre 1999 e 2009. Obs.: (...) dado não disponível

**Figura 3**  
 Países do Mercosul: participação nos totais de investimentos estrangeiros diretos América Latina e Caribe (1990-94 – 2009)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de CEPAL (2000b) para o período entre 1990-1994 e 1998, e de CEPAL (2010b) para o período entre 1999 e 2009

Na Argentina, em que pese a influência da própria dinâmica da integração, a atração refletiu o surto de privatizações e a estabilização, ambas ligadas às reformas estruturais realizadas naquele país no bojo do mencionado Plano de Conversibilidade. Entre as atividades alvos desses investimentos registraram-se, além dos serviços privatizados (eletricidade, telefonia) e outros serviços (hotelaria, distribuição), setores industriais como o automotivo. Em meados dos anos 2000, a CEPAL (2006) apontou as manufaturas baseadas em recursos naturais e os combustíveis, e ainda os serviços de engenharia, entre os principais setores de atração de IED no país vizinho.

No Brasil, os fluxos posteriores a 1994 superaram amplamente tanto os do começo daquela década como os dos anos 1980. Laplane e Sarti (1997) sublinharam o papel das reformas estruturais brasileiras nesses movimentos e apontaram como focos mais importantes os serviços privatizados e atividades industriais como as do complexo automotivo. Na década de 2000, sobressaíram a produção de manufaturas baseadas em recursos naturais, assim como a de peças de automóveis e a aeronáutica, e também os combustíveis e a mineração (CEPAL, 2006).

Nos anos 2000, a participação do Mercosul nos IED para América Latina e Caribe caiu para nível consideravelmente inferior ao observado no final dos 1990. Isso é fato no que concerne tanto à Argentina como ao Brasil. Em termos absolutos, porém, os resultados brasileiros mantiveram-se expressivos: em 2007 e 2008 entraram nesse país, pela ordem, US\$ 34,6 bilhões e US\$ 45,1 bilhões, com superação do pico de 2000. As condições mostraram-se distintas na Argentina, onde não houve sequer aproximação ao valor mais alto da década de 1990.

O setor automotivo, impulsionado pelas vendas internas, destacou-se nesses investimentos, relativamente à produção tanto de veículos como de autopeças. Mas, em contraste com os anos 1990, quando aumentar a capacidade produtiva era o foco principal, nos 2000 foi a modernização das estruturas produtivas e o desenvolvimento e lançamento de novos produtos que figuraram como objetivos centrais (CEPAL, 2010b).

Essa proeminência do setor automotivo não deve surpreender, pois suas empresas mais importantes apostaram na complementaridade produtiva e na divisão espacial do trabalho em nível macrorregional.

Isso sugere que, já nos seus primeiros passos, a integração afetou as novas decisões de investimento e localização de fábricas, influenciando, portanto, as mudanças protagonizadas por essa indústria desde os anos 1990 no Brasil e na Argentina. De fato, as “maiores montadoras, que planejavam ter plantas de montagem em ambos os países por volta do ano 2000, começaram a racionalizar a produção de veículos e (...) a se abastecer em componentes importantes a partir de uma única localização em cada país” (HUMPHREY; MEMEDOVIC, 2003, p. 13). Ou seja, as estratégias incluíam, além da atualização dos modelos, também a integração das plantas em unidades de negócios com escala macrorregional (MARINELLI, 1998), sendo o principal estímulo os benefícios outorgados pela especialização dos produtos e pela complementação das linhas de produção tanto de peças como de componentes (QUEIROZ; CARVALHO, 1999).

As relações comerciais refletiram essas estratégias. Veículos fabricados na Argentina tiveram ampliadas as suas vendas no Brasil, e o país vizinho passou a figurar como importante destino das exportações brasileiras nesse setor. Os reflexos perduraram, pois predominam atualmente no Brasil “fabricantes europeus especializados em automóveis compactos e orientados ao mercado interno e sub-regional (...)” (CEPAL, 2010b, p. 128 – sublinhado na citação). A situação presente no comércio entre Argentina e Brasil é indicativa de como as empresas passaram a explorar as possibilidades criadas pela integração. Em 2009, por exemplo, Material de Transporte – basicamente automóveis, tratores e seus acessórios e partes – foi o grupo de produtos que concentrou o maior valor individual exportado bilateralmente: US\$ 4,35 bilhões pela Argentina e US\$ 3,57 bilhões pelo Brasil (cf. [www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081)), a melhor ilustração de comércio intraindustrial no Mercosul.

Assinale-se que, embora sem realmente comprometer o intercâmbio, a desvalorização da moeda brasileira em 1999 afetou a estrutura que vinha tomando corpo no Mercosul. A atratividade naturalmente exercida pela dimensão do mercado brasileiro foi potencializada pela grande e brusca alteração cambial, fazendo com que numerosas em-

presas multinacionais, “automotrizes e de autopeças, se instalassem no Brasil (...). Esta situação contribuiu para acirrar as assimetrias (...) neste setor entre a Argentina e o Brasil” (BEKERMAN; MONTAGU, 2009, p.144-145).

\*  
\*     \*

Seja pelo ângulo do comércio intrarregional ou dos investimentos estrangeiros diretos (IED), o percurso do Mercosul apresenta-se sinuoso. Um período inicial capaz de gerar otimismo deu lugar a uma conjuntura que fez pensar em crise terminal do processo de integração, os anos subsequentes, ao longo da década de 2000, exibindo a recorrente necessidade de administrar conflitos derivados de, entre outras coisas, percepções sobre desvantagens. Esse aspecto remete ao problema das repercussões da integração nos países membros. Na trajetória cumprida, a intenção dos signatários do Tratado de Assunção – de que ocorresse uma melhora coletiva na participação desses países na dinâmica internacional – acabou confrontada, entre outros aspectos, pela crescente e diferenciada posição do Brasil como destino de IED e pelo fato de que, para esse país, é comparativamente muito menor a importância das trocas intrarregionais, refletindo uma maior projeção mundial em termos comerciais. Assim, se de fato houve avanços em termos de inserção internacional nesse período, como se pretendia, isso diz respeito sobretudo ao Brasil, de modo aparentemente incontroverso, um resultado com implicações no plano das assimetrias e desigualdades no seio do Mercosul.

## **Integração regional e desigualdades socioespaciais**

Nesta seção exploram-se aspectos do que se pode chamar de reflexos espaciais da integração regional, uma problemática que, como assinalam Calfat e Flores Jr. (2001), permaneceu fora do foco principal dos estudos sobre o Mercosul pelo menos durante a década de 1990. Primeiramente sistematizam-se, de forma breve, alguns elementos do

debate teórico sobre o assunto. Em seguida, focaliza-se o Mercosul, lançando mão de estudos realizados por distintos pesquisadores.

## **Contornos do debate teórico**

A distribuição dos efeitos da liberalização comercial e da uniformização do comércio com terceiros mercados, dois pilares da formação de blocos de países, é uma questão chave no debate sobre integração regional. A natureza e a intensidade desses efeitos costumam influenciar a própria trajetória da integração. É assim com a concorrência: onde o impacto for mais adverso, pode ocorrer atrofia ou até desaparecimento de atividades, um combustível certo para sentimentos anti-integração.

Mas a competição não é tudo. De vital importância é a incidência geográfica dos investimentos, ligada sobretudo ao fato de que a integração tende a provocar reestruturação produtiva com repercussões espaciais.

Um tipo de abordagem sobre esse assunto defende que a integração promove uma aproximação entre os níveis de desenvolvimento das regiões que formam o território implicado. A lógica é que a liberalização dos fluxos de capitais e mercadorias, intensificando a concorrência, levaria as empresas a explorar reservas de mão de obra de menor custo comparativo existentes nas regiões menos industrializadas. Com isso, essas regiões cresceriam economicamente e “convergiriam” com as mais afluentes. Balassa (1964), por exemplo, assinala que “os efeitos de difusão (...) emanados das regiões altamente desenvolvidas beneficiariam também as áreas atrasadas” (p. 306).

Venables (2003) explora essa mesma perspectiva, em abordagem baseada na ideia de vantagens comparativas, indicando que pode ocorrer convergência das rendas *per capita* principalmente quando a união alfandegária envolve países ricos. Se for entre países pobres com situações nacionais de vantagem comparativa “extrema” – em dotação de mão de obra não qualificada –, a regra seria o aprofundamento da divergência em prol do país com nível “intermediário” dessa vantagem. O entendimento é que os países com vantagem comparativa “extrema” em mão de obra não qualificada são os mais pobres de uma união al-

fandegária de países pobres. Aqueles com vantagem comparativa “intermediária” – com mão de obra não qualificada relativamente maior do que os países mais ricos, porém menor do que os países mais pobres – suprirão os segundos com produtos mais intensivos em trabalho qualificado, provocando desvio de comércio em seu benefício, com reflexos nas desigualdades.

Ângulo contrário é o das análises que postulam existir tendência ao aumento das disparidades socioterritoriais, salientando que a redução ou supressão dos entraves à mobilidade de fatores e mercadorias favorece a concentração dos investimentos nos locais mais industrializados, mesmo que os salários sejam maiores. Isso resultaria, especialmente, das externalidades e das economias de escala, que compensariam os maiores custos de mão de obra.

Para Krugman (1991), “a interação de retornos crescentes e custos de transporte pode explicar o desenvolvimento regional desigual numa escala ampla, com regiões que largaram na frente (...) atraindo a indústria desde aquelas em condições iniciais menos favoráveis” (p. 83). Puga e Venables (1998) propõem que as “[i]nterações entre concorrência imperfeita, custos comerciais e a estrutura insumo-produto criam incentivos para as firmas se localizarem perto de fornecedores e clientes” (p. 243), resultando em aglomeração e em crescimento industrial restrito só a alguns países. Entre aqueles menos industrializados, o salto industrial de uns em relação aos outros, na integração comercial, depende de fatores como tamanho do mercado doméstico e política capaz de atrair a indústria antes dos demais.

Mas não estão ausentes desse tipo de abordagem referências ao que Krugman e Venables (1990) chamam de “ambiguidade básica” nos efeitos observados nas regiões periféricas. A rigor, tais regiões tanto podem se beneficiar da instalação de atividades que buscam menores salários, como sofrer com a preferência das empresas pelas externalidades disponíveis nas áreas centrais.

Não é fortuito o motivo pelo qual questões dessa natureza têm destaque no debate sobre a integração. A redução das atividades em alguns locais, para não falar em abandono de regiões, representando contração das possibilidades de reprodução social, é sempre fonte de problemas. Áreas que amargam sobretudo saídas de atividades expe-

rimentam sensação de “desindustrialização”, em regra com reações estridentes. Mas também pode provocar tensões o surgimento de novas capacidades produtivas, criadas por investimentos de origem local ou externa à região, algo que costumeiramente vinca a paisagem na integração: quando a preferência locacional recai sobre ambientes já industrializados, a integração tende, por conta dos novos investimentos, a aprofundar as desigualdades.

Problemas desse tipo pontuaram o ceticismo de Krugman (1991) sobre as chances das regiões externas ao *core* europeu nos primeiros passos da União Econômica e Monetária. Essa posição ressoava – assinala-se – inquietações manifestadas já no início do processo europeu de integração, logo após a Segunda Guerra Mundial: Giersch (1949-1950) chamou a atenção para a grande possibilidade de a liberalização dos fluxos fortalecer “a atratividade dos centros altamente industrializados” (p. 91), e Byé (1958) advertiu que o aumento e/ou criação de capacidades produtivas tenderiam a ocorrer “no local mais rentável (...), não importa qual seja a origem dos recursos [, pois os] mercados poderão ser abastecidos de um local qualquer” (p. 194).

Essa problemática marcou presença igualmente em experiências latinoamericanas como a do Pacto Andino, um programa de integração surgido em 1969 (desde 2006 intitulado-se Comunidade Andina de Nações). Sua viabilidade, na fase de consolidação, implicou um tratamento comum para investimentos oriundos de outros países e, mais tarde, a aprovação de programas industriais comuns (VAITSOS, 1979). Também no Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, de 1960, tornou-se necessário assegurar uma distribuição mais equilibrada dos investimentos industriais, anunciados ou realizados (WIONCZEK, 1966).

## **Reflexos espaciais do Mercosul: os ensinamentos de alguns estudos**

Estudando o Mercosul, Blyde (2006) mostra que as desigualdades em termos de renda per capita entre os países membros e entre as regiões que os compõem cresceram nos anos 1990. Todavia, não se

pode derivar automaticamente desse resultado a conclusão de que tal aumento é uma decorrência do processo de integração. O próprio autor ressalta que “não se pode descartar a possibilidade de que a divergência observada (...) representou uma continuação de tendências anteriores, mais do que o resultado do acordo do Mercosul” (p. 31).

Seja como for, e considerando os termos do debate teórico sumarizados anteriormente, vale perscrutar as contribuições de estudos que, pelo perfil, podem ajudar a discernir o que subjaz ao movimento geral testemunhado.

Uma importante questão sobre a dimensão espacial dos reflexos da integração, de um modo geral, diz respeito à distribuição das atividades industriais entre os países participantes. Para o Mercosul esse tema é explorado, por exemplo, por Sanguinetti, Traistaru e Martincus (2004) em estudo sobre as repercussões nos padrões produtivos de Argentina, Brasil e Uruguai entre 1985 e 1998. Assinale-se que esse período engloba relevantes antecedentes do Tratado de Assunção, em especial o aumento da cooperação no plano institucional em nível de Cone Sul, abrangendo também os primeiros anos do que se logrou instalar e fazer operar como área de livre comércio e união alfandegária no Mercosul.

Sem dados sobre o Paraguai, e comparando os subperíodos 1985-1990 e 1995-1998, os autores detectam mudanças setoriais nas exportações e nas estruturas produtivas dos países envolvidos. O Uruguai ampliou a sua participação no valor da produção industrial total, em escala de bloco, nas indústrias em que é intensivo o uso de insumos agrícolas. Também a Argentina registrou esse incremento, mas com grande variação interssetorial. No Brasil, cuja base industrial é a mais forte da região, os setores que exibem maior importância relativa são os de utilização mais intensiva de insumos manufaturados e que têm nas empresas industriais o destino de grande parte da produção.

Comparando os subperíodos 1985-1990 e 1995-1998, os autores perceberam ter crescido a participação relativa dos países no valor da produção em escala de Mercosul, consoante os perfis nacionais em dotação de fatores e intensidade no uso destes. Pelo estudo, portanto, o processo de integração afetou os padrões produtivos do Mercosul em função, principalmente, dos atributos relativos de cada país: a “liberalização comercial preferencial no Cone Sul impulsiona uma reorgani-

zação espacial da produção de acordo com as vantagens comparativas internas (...)” (SANGUINETTI; TRAISTARU; MARTINCUS, 2004, p. 24).

O Uruguai, o menor entre os países estudados, participa escassamente nos setores em que são maiores as margens preferenciais no comércio intrarregional, como vários da indústria de transformação, um efeito que se intensificou entre 1990 e 1998 no bojo do acordo comercial. Assim, parece válida para o Mercosul a postulação (cf. seção 2.1) segundo a qual, quando implica grupos de países menos desenvolvidos e muito desiguais, a integração afeta negativamente a produção industrial dos que, além de menores, têm vantagem comparativa “extrema” notadamente em termos agrícolas.

Um ângulo do tema relativo à incidência espacial das atividades produtivas, no cotejo entre países que participam de acordos de integração, diz respeito à concentração geográfica das atividades industriais. Sobre isso, Sanguinetti, Traistaru e Martincus (op cit.) observam que, lado a lado com a liberalização comercial multilateral que marcou o Cone Sul sob o signo da globalização, o processo de integração promoveu alguma reestruturação nos padrões de produção entre os países membros do Mercosul. Esse movimento refletiu as vantagens comparativas em cada caso e se mostrou articulado com estas. Contudo, pelo menos nos primeiros anos do Mercosul, não se constatou intensificação das forças de aglomeração.

Também Traistaru e Martincus (2003) examinam o assunto em questão, deixando de fora o Paraguai pela indisponibilidade de dados. O foco desses autores é a concentração *relativa*, traduzida na diferença entre a distribuição espacial de uma indústria específica e aquela de toda a indústria: uma atividade industrial é *relativamente* concentrada quando o correspondente indicador supera o da totalidade da indústria. Essa opção evita o viés imposto pelo tamanho, pois, quando se considera a concentração *absoluta*, expressa simplesmente no grau de presença de atividades particulares em distintos países, os grandes territórios nacionais tendem a participar mais, na comparação com territórios menores, por conta das suas próprias dimensões. O período examinado, de 1971 a 1998, inclui parte do que se chamou de *belle époque* do Mercosul na primeira parte deste artigo.

O referido estudo evidencia concentração *relativa* em distintos setores da indústria, por conta de diferenças nas intensidades de trabalho, capital humano e tecnologia, porém com comportamentos diferenciados e mudanças de direção ao longo do tempo. Mesmo assim, os autores observam que, “na média, a concentração relativa aumentou durante o período estudado. Especificamente, Maquinaria não elétrica, Maquinaria elétrica e Instrumentos profissionais e científicos registraram aumentos constantes (...)” (TRAISTARU; MARTINCUS, op cit., p. 27). Com efeito, no Brasil, diferentemente de Argentina e Uruguai, cresceu nos anos 1990 a presença relativa de setores mais intensivos em capital e tecnologia (instrumentos profissionais, máquinas elétricas).

Também os custos comerciais significam um condicionante maior, sugerindo que “maiores barreiras tarifárias externas em relação ao resto do mundo tendem a promover uma maior concentração relativa de indústrias no interior do bloco (...)” (ibid.). Segundo a análise, com o processo de integração e a implicada liberalização comercial, as intensidades relativas de fatores, isto é, suas dotações nacionais em termos comparativos, passam a representar a melhor explicação da concentração *relativa* da indústria, mostrando especial importância para a geografia industrial a intensidade relativa do fator mão de obra.

Lo Turco (2001), trabalhando sobre o período entre 1985 e 2004, igualmente detecta movimento de crescente especialização produtiva em atividades industriais baseadas em recursos – refletindo o peso das vantagens comparativas – nos casos de Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que o primeiro país também tenha experimentado uma ligeira melhora da sua posição em setores de tecnologia avançada e média. O Brasil, que antes do início do processo de integração já concentrava mais de  $\frac{3}{4}$  da produção regional com base em condições tecnológicas avançadas e médias, mostra no período uma crescente diferenciação produtiva em face da região. A evidência empírica obtida pela autora é sugestiva de “uma distribuição desigual da atividade econômica entre [países] parceiros grandes e pequenos após a formação do Mercosul (...)” (op cit., p. 21), no âmbito de uma liberalização comercial intrarregional que “parece ter intensificado a operação de forças de aglomeração” (op cit., p. 28).

Mas, além de fatores implicando vantagem comparativa, alguns resultados sugerem que, de um modo geral, a localização da demanda é

um importante elemento de orientação dos observados padrões de concentração *relativa* das atividades industriais no Mercosul, como frisam Traistaru e Martincus (2003). Quer dizer, também o tamanho dos mercados nacionais exerce grande influência. Esse aspecto é considerado por esses autores na explicação da maior presença relativa de setores comparativamente mais intensivos em capital e tecnologia no Brasil. Pela análise, tal incidência é promovida sobretudo pela concentração do gasto, talvez “o mais importante determinante da localização industrial” (op cit., p. 25).

Eventos marcantes na trajetória do Mercosul parecem conferir razão a esse ponto de vista. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 afetou as exportações argentinas para o Brasil na indústria automotiva, e o impacto na localização das atividades correspondentes não se fez esperar, como notaram Laplane e Sarti (2000) sobre a divisão do trabalho regional envolvendo montagem de veículos e fabricação de autopeças. “Montadoras trocam a Argentina pelo Brasil” (PFEIFER, 2001, p. C-1) foi, com efeito, uma das manchetes na imprensa brasileira exibidas no calor da conjuntura adversa no país vizinho. O movimento desencadeado após a desvalorização do real intensificou as inquietações sobre possibilidades de crises regionais na Argentina, particularmente em Córdoba e sua área, localização das maiores montadoras naquele país.

Esse quadro não coincidiu, evidentemente, com fase de relações tranquilas entre os países da região. Ao contrário, noticiou-se no Brasil que a “Argentina retalia com guerra fiscal” (ADACHI, 2000, p. 2-5), re-colocando na agenda arestas já manifestadas anteriormente. Tratava-se, na matéria, da ofensiva de províncias argentinas para estancar o êxodo de empresas para o Brasil, em boa parte fabricantes de peças e componentes. O surto abrigou desde transferências de linhas de produtos e fechamentos parciais, casos em que foi necessário recorrer a capacidades instaladas no Brasil para abastecimento em produtos intermediários, até situações de completa desativação. O clima oportunizou debates na Argentina sobre as efetivas condições industriais do país: *Fuera de juego* foi a grande manchete do caderno *Economía & Negocios* do jornal *La Nación* em 28/11/1999, em artigo que punha ênfase na perda de competitividade dos exportadores, “uma situação que piorou com a desvalorização [protagonizada pelo] Brasil” (FERRARESE, 1999, p.2-1).

Estudos como os tangenciados nesta seção ajudam a iluminar importantes aspectos da trajetória do Mercosul. A relevância reside no fato de que se trata de questões dizendo respeito ao desenvolvimento socioeconômico e ao problema das desigualdades. Tem a ver, igualmente, entre outros fatores, com a grande possibilidade, mais aparente em períodos difíceis para os países, de ações unilaterais capazes de prejudicar a coesão do conjunto e a própria consolidação do bloco. Como observado em diferentes momentos das relações comerciais, principalmente entre Argentina e Brasil, o Mercosul não foi poupado de circunstâncias que sinalizaram nesse sentido.

De outra parte, é importante assinalar que, paralelamente ao aprofundamento da concentração econômica entre os países, com realce para a situação brasileira, também em escala intranacional coloca-se o problema da localização das atividades e da concentração geográfica da indústria, com rebatimento no dinamismo econômico. Essa questão é central, já que, como tangenciado na seção 2.1, aspectos da geografia da produção tendem a figurar por trás do aumento das desigualdades socioeconômicas nos processos de integração e a nutrir, em decorrência, tensões e até sentimentos contrários aos correspondentes movimentos em diferentes latitudes dos blocos de países.

Todavia, a abordagem desse assunto com respeito ao Mercosul esbarra na escassez de estudos com o nível de desagregação territorial necessário. Na grande maioria, as análises sobre os reflexos territoriais desse esquema de integração referem-se ao plano nacional, quer dizer, à escala agregada de observação, como ilustrado pela coletânea organizada por Blyde, Fernández-Árias e Giordano (2008).

De todo modo, no que concerne ao Brasil, pesquisas como a de Porto (2000) mostram que as regiões sudeste e sul canalizaram os maiores benefícios da intensificação dos vínculos comerciais por conta do Mercosul. Haddad, Domingues e Perobelli (2005), por seu turno, constataram ser regionalmente concentrado, no sudeste e no sul, o essencial do comércio externo do Brasil com a Argentina. De maneira mais específica, nas palavras desses autores, “[é] necessário enfatizar que a importância do comércio entre estados brasileiros e a Argentina é mais concentrada nos estados da região sul do Brasil” (p. 130).

Mas não é só de comércio que se trata. A distribuição dos investimentos industriais é igualmente sugestiva da sedução exercida pelo Brasil meridional – conforme observado desde meados dos anos 1990 em estudos como o de Azzoni e Ferreira (1997) –, ecoando obviamente a própria história da industrialização nacional. Também sobre esse processo a indústria automotiva é fértil em ilustração: seus investimentos no país na segunda metade dos anos 1990 são indicativos dessa concentração geográfica, de acordo, por exemplo, com Arbix (2002). O funcionamento do Mercosul teve influência sobre a localização desses investimentos. Movidas por estratégias de ampliação não só do mercado, mas também (talvez principalmente) da eficiência, segundo frisado por Deos (2008/2009) – repercutindo em racionalização produtiva e exploração das possibilidades de especialização e complementaridade entre plantas em distintas localizações –, as empresas dessa indústria privilegiaram áreas no centro-sul do Brasil e no centro-leste da Argentina, ou seja, no que se pode designar como “centro de gravidade” da integração no Cone Sul.

Para a Argentina, Granato (2007) revela que as disparidades industriais se ampliaram entre as províncias no período 1993-2005. O centro-leste do país, incluindo as províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, assim como a cidade de Buenos Aires, todas relativamente mais industrializadas e mais próximas do Brasil, atraiu empresas industriais e, com o Mercosul, aprofundou o seu caráter industrial relativamente ao restante do território argentino. O sul, especificamente a Patagônia, amargou tendência à desindustrialização, e o centro-oeste –Mendoza, San Luis, San Juan –, em que pese a ampliação da sua presença industrial nos anos 1990, sofreu recuo após a crise do início da década de 2000. As províncias nordestinas, contíguas ao Brasil (Misiones, Corrientes, Entre Rios), ganharam especialização relativa em atividades industriais, mas em processo marcado por forte instabilidade. Daí se segue a seguinte conclusão:

A “formação do Mercosul produziu efeitos espaciais desequilibrados na paisagem econômica doméstica (...). Os desiguais impactos espaciais da integração regional podem ser explicados tanto pelas diferenças regionais em termos de *acessibilidade* ao bloco, como pelo tamanho relativo do mer-

cado – quer dizer, pelo nível de desenvolvimento industrial pré-integração. A integração regional parece ter promovido concentração espacial, aprofundando desequilíbrios regionais pré-existentes e mesmo criando novos desequilíbrios” (GRANATO, 2007, p. 18 – itálico no original).

As desigualdades de desenvolvimento presentemente observadas no Mercosul em nível de espaços subnacionais estariam a refletir, assim, a combinação entre assimetrias socioespaciais históricas, estruturais, e os efeitos da própria integração. Uma idéia sobre essas desigualdades é oferecida pela tabela 4, cuja base é um estudo elaborado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). No Mercosul como um todo, as áreas (regiões, estados, províncias, departamentos) mais intensamente implicadas pelo processo de integração, quer se trate de atração de investimentos, com dinamização produtiva, ou de envolvimento comercial – pontilhando o centro-sul brasileiro e o centro-leste argentino, – figuram entre que exibem os melhores indicadores de desenvolvimento.

**Tabela 4**  
Mercosul: PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por recortes territoriais – 2004

PIB <i>per capita</i> (US\$ mil)				Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)			
Pais, estado ou província	PIB <i>per cap.</i>	Pais, estado ou província	PIB <i>per cap.</i>	Pais, estado ou província	IDH	Pais, estado ou província	IDH
Maranhão, BR	0,86	Catamarca, AR	2,56	Maranhão, BR	0,636	Tucumán, AR	0,769
Piauí, BR	0,90	Minas Ger, BR	2,73	Alagoas, BR	0,649	Mato Gros, BR	0,773
Paraguai	1,14	Mato G. Sul, BR	2,79	Piauí, BR	0,656	Minas Ger, BR	0,773
Tocantins, BR	1,18	Entre Rios, AR	2,86	Paraíba, BR	0,661	Entre Rios, AR	0,775
Alagoas, BR	1,21	Mato Gros, BR	3,17	Sergipe, BR	0,682	San Juan, AR	0,775
Paraíba, BR	1,30	Espirito Sto, BR	3,21	Bahia, BR	0,688	Goiás, BR	0,776
Ceará, BR	1,30	Paraná, BR	3,34	Acre, BR	0,697	La Rioja, AR	0,777
Roraima, BR	1,52	Mendoza, R	3,42	Ceará, BR	0,700	Mato G. Sul, BR	0,778
Pará, BR	1,55	B. Aires, AR	3,49	Pernamb, BR	0,705	Santa Fé, AR	0,785
Acre, BR	1,60	Amazonas, BR	3,56	Rio G. Norte, BR	0,705	B. Aires, AR	0,785
Formosa, AR	1,60	Santa Fé, AR	3,67	Tocantins, BR	0,710	Paraná, AR	0,787
S. Estero, AR	1,64	Córdoba, AR	3,79	Amazonas, BR	0,713	Córdoba, AR	0,789
R. G. Norte, BR	1,67	S. Catarina, BR	3,79	Pará, BR	0,723	Mendoza, AR	0,790
Corrientes, AR	1,77	Uruguai, todo	3,85	Rondônia, BR	0,735	La Pampa, AR	0,793
Pernamb, BR	1,79	Rio Negro, AR	3,85	Jujuy, AR	0,741	Rio Negro, AR	0,794
Chaco, AR	1,88	La Pampa, AR	4,14	Roraima, BR	0,746	Neuquén, AR	0,801
Salta, AR	1,94	Rio G. Sul, BR	4,15	Formosa, BR	0,747	Rio de Jan., BR	0,807
Rondônia, BR	1,94	São Paulo, BR	4,28	Amapá, BR	0,753	Rio G. Sul, BR	0,814
Bahia, BR	1,98	San Luis, AR	4,52	Misiones, AR	0,753	Chubut, AR	0,816
Misiones, AR	2,05	Rio de Jan, BR	4,56	Paraguai, todo	0,755	Santa Cruz, AR	0,819
Sergipe, BR	2,11	Chubut, AR	4,69	Chaco, AR	0,755	São Paulo, BR	0,820
Amapá, BR	2,12	Neuquén, AR	5,79	S. Estero, AR	0,757	S. Catarina, BR	0,822
Tucumán, AR	2,13	Distr. Fed., BR	5,94	Corrientes, AR	0,758	Tier. Fuego, AR	0,823
Jujuy, AR	2,22	Santa Cruz, AR	6,71	Espirito Sto, BR	0,765	Ci. B. Aires, AR	0,836
San Juan, AR	2,26	Tier. Fuego, AR	9,18	Salta, AR	0,765	Uruguai, todo	0,840
Goiás, BR	2,34	Ci. B. Aires, AR	12,95	Catamarca, AR	0,767	Distr. Fed., BR	0,844
La Rioja, AR	2,54			San Luis, AR	0,768		

Fonte: elaborado pelo autor com base em Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010, tab. 7 e 8

Desde logo, portanto, a criação de mecanismos destinados a promover a convergência dos níveis de desenvolvimento socioeconômico em escala de Mercosul foi percebida como uma necessidade incontornável. A classificação dos territórios do Mercosul (estados, províncias, departamentos) elaborada por Hoste (2003), considerando a intensidade de problemas de cunho econômico, social e de infraestrutura, situa como alvos prioritários de eventuais instrumentos desse tipo numerosos estados, províncias ou departamentos do norte e do nordeste tanto do Brasil como da Argentina e do Uruguai, além de quase todo o Paraguai.

Deve-se considerar o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004 e implementado em 2005, como uma resposta à assinalada necessidade de mecanismos. Seu objetivo é financiar medidas de promoção da convergência interespaical que representam o fortalecimento tanto da competitividade e da coesão social sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, como da estrutura institucional da integração. No tocante aos recursos, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai participam da composição com, pela ordem, 70%, 27%, 2% e 1%, e do acesso com 10%, 10%, 32% e 48%, na mesma sequência. Abertos ao uso por quaisquer entidades públicas dos países do Mercosul, esses recursos destinam-se prioritariamente a investimentos em infraestrutura física e estrutura produtiva, sendo igualmente contemplados avanços nos índices sociais dos Estados membros e no fortalecimento institucional do bloco como um todo.

## **Considerações finais**

As assimetrias históricas e estruturais e aquelas vinculadas à integração regional constituem uma realidade incontornável no Mercosul. Este artigo debruçou-se sobre o assunto destacando a proeminente posição do Brasil na região, uma condição impulsionada pelos próprios movimentos da economia da integração, como no tocante ao comércio e aos investimentos externos diretos (IED).

Ao contrário dos países vizinhos, o Brasil não depende (ou depende pouco) das trocas intrarregionais. E na comparação entre os produtos por ele vendidos e comprados regionalmente, o conteúdo tecnológico e

o valor agregado incrustados nos primeiros superam consideravelmente os dos segundos. O país também é o principal destino dos IED no Cone Sul, uma característica que se fortaleceu nos vinte anos desde a assinatura do Tratado de Assunção. Isso é bem ilustrado pela indústria automotiva, cujas decisões de localização tenderam a privilegiar o Brasil em vários momentos, principalmente quando optar drasticamente se fez necessário, como ocorreu após a desvalorização da moeda brasileira no início de 1999.

Quanto aos aparentes processos de reorganização espacial da produção, em boa parte promovidos pela própria dinâmica do Mercosul, os estudos consultados durante a pesquisa que subsidiou a elaboração do artigo sugeriram a influência do modo como os países se apresentam tanto em dotação de fatores como em relação à intensidade do seu uso, e também o papel desempenhado pelo tamanho dos mercados nacionais. Isso teria reforçado a participação brasileira nas atividades mais intensivas em capital protagonizadas no âmbito do Cone Sul e também a relativa concentração de tais atividades nesse país, com realce para o envolvimento das regiões historicamente mais expressivas em termos industriais.

Tudo somado, e este é um aspecto central na perspectiva adotada neste ensaio, o Brasil logrou nas últimas duas décadas uma inserção internacional sem paralelo na região e ampliou a sua importância econômica no Cone Sul, ainda que possa soar desproporcional, fora ou dentro do país, a observada glorificação de seus resultados socioeconômicos nos anos 2000. Em decorrência ganhou força, segundo parece, a sua liderança regional, inclusive sob o impulso de uma maior desenvoltura de empresas brasileiras em escala de Mercosul: por exemplo, de acordo com Simonetti (2006), só entre 2002 e 2005 empresas brasileiras investiram cerca de US\$ 5,1 bilhões na Argentina, quase o triplo do que ocorreu durante toda a década de 1990.

Para finalizar, cabe sugerir que os movimentos observados nessas duas décadas de integração estariam a indicar que uma possível retomada do ímpeto que caracterizou os anos de maior entusiasmo com esse processo não prescindiria do resgate, para fins de balizamento das condutas no plano institucional, de alguns dos mais significativos princípios fundadores do Mercosul. Refere-se aqui, notadamente, ao que se contemplava antes de o mercado

assumir de vez a condução da dinâmica em foco, a saber, entre outras coisas, a efetiva defesa conjunta dos interesses dos países da região no âmbito internacional e a ênfase em vínculos de integração e complementaridade em termos produtivos, visando uma melhor inserção mundial da região como um todo.

O fato de o governo que iniciou a sua gestão no Brasil no início de 2011 ter declarado possuir um interesse estratégico na América Latina e particularmente no Cone Sul – sendo ilustrativa a escolha da Argentina como o primeiro destino estrangeiro da presidente Dilma Roussef, em janeiro daquele ano – não deixa de ser auspicioso nesse sentido. Contudo, qualquer entusiasmo maior parece injustificado, pois está longe de representar ambiente fértil e, portanto, fonte de otimismo sobre o que se está evocando, a recorrência de iniciativas que costumam reacender fricções nos vínculos internos ao Mercosul. Entre estas se destaca a exacerbação de medidas protecionistas, com importantes reflexos no comércio entre Brasil e Argentina, como se pode observar ao longo do primeiro semestre de 2012.

## Abstract

The paper looks at Mercosur, which turned twenty in 2011, arguing that in the last decades the bloc witnessed a growing differentiation among its members. In this process, reflecting the region's historical asymmetries, Brazil strengthened its economic importance. The article begins with the presentation and discussion of data on intra-Mercosur trade and foreign direct investments, to characterize the different conditions of the 1990s and 2000s. Then, after briefly presenting some theoretical terms concerning the spatial impacts of the processes of regional integration, the paper deals with changes in manufacturing patterns and the concentration of industry within Mercosur, considering both the international and the inter-regional levels.

**Keywords:** Mercosur; industry; inequalities

## Referências

ADACHI, V. Argentina retalia com guerra fiscal. *Folha de S. Paulo*, p. 2-5, 7 mar. 2000.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na

- indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.
- AZZONI, C. R.; FERREIRA, D. A. Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. esp., p. 55-85, jul. 1997.
- BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1964.
- BARROS, L. C. M. de. O Brasil, a vaca louca e a Alca. *Folha de S. Paulo*, p. B2, 9 fev. 2001.
- BEKERMAN, M.; MONTAGU, H. Impacto dos fatores macro e microeconômicos nas relações comerciais. O caso da Argentina e do Brasil. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 1, p. 115-158, jan.-abr. 2009.
- BENSON, T. Corporations in Brazil shed stay-at-home tradition. *The New York Times*, Dec. 10 2004. Obtido: [www.nytimes.com/2004/12/10/business/worldbusiness/10brazil.html](http://www.nytimes.com/2004/12/10/business/worldbusiness/10brazil.html) Acesso: 5/1/2005.
- BLYDE, J. S. *Convergence dynamics in Mercosur*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Dec. 2005. (Working Paper Series). Obtido em: <http://ssrn.com/abstract=900120> Acesso em: out. 2011.
- BLYDE, J. S.; FERNÁNDEZ-ÁRIAS, E.; GIORDANO, P. (Eds.). *Deepening integration in Mercosur: dealing with disparities*. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. Obtido em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1772741> Acesso em: mar. 2012.
- BOUZAS, R. La Argentina, Brasil y el desafío de encontrar el rumbo perdido. *La Nación*, s/p, 11 oct. 2009. Obtido: [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1184736](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1184736). Acesso: jul. 2010.
- BYÉ, M. Localisation de l'investissement et Communauté Economique Européenne. *Revue Economique*, v. 9, n. 2, p. 188-212, 1958.
- CALFAT, G.; FLÓRES JR., R. G. Questões de geografia econômica para Mercosul. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (Coord.). *El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas del Mercosur en su primeira década*. Buenos Aires: Red Mercosur – Siglo XXI Editores, 2001, p. 327-345.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000a.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe*

1999. Santiago de Chile: CEPAL, 2000b.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010a.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010b.
- CEPAL. *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*. Brasília: CEPAL, maio, 2010c.
- CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F.; LÓPEZ, A.; CHIDIAC, M. *Los limites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: Alianza, 1996.
- DEOS, S. de (Coord.). *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2008-2009. (Relatório final de estudo transversal da pesquisa “Perspectivas do investimento no Brasil”). Obtido em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib\\_mercosul.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_mercosul.pdf) Acesso em: mar. 2012.
- FERRARESE, L. Fuera de juego. *La Nación*, p. 1 e 4, 28 nov. 1999. (Economía & Negocios).
- FERRER, A. América do Sul – articulação Mercosul e Comunidade Andina. In: SEMINÁRIO SOBRE A AMÉRICA DO SUL: A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO: SEU SIGNIFICADO POLÍTICO E ECONÔMICO. V. 2. Brasília: IEPES, IRBr, IPEA, BID, 2000, p. 205-234.
- GIERSCH, H. Economic union between nations and the location of industries. *The Review of Economic Studies*, v. XVII, p. 87-97, 1949-1950.
- GIGLIANI, G.; JUNCAL, S. La actual fase industrial argentina y los limites del modelo. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 20, p. 7-24, jun. 2007.
- GRANATO, M. F. Spatial effects of regional integration. The Argentinean manufacturing landscape after MERCOSUR. In: XLII REUNIÓN ANNUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, nov. 2007, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.

- Obtido em: [www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/granato.pdf](http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/granato.pdf)  
Acesso em: out. 2011.
- HADDAD, E.; DOMINGUES, E. P.; PEROBELLI, F. S. Brazil-Argentina trade and its impacts in Brazilian states. *Investigaciones Regionales*, n. 7, p. 113-137, 2005.
- HOSTE, A. *Towards a Mercosur regional development fund? Transferring European Union experience*. Birmingham, 2003. Tese (Doutorado – School of Public Policy) – University of Birmingham. Obtido em: <http://etheses.bham.ac.uk/114/1/Hoste03PhD.pdf> Acesso em: abr. 2012.
- HUMPHREY, J.; MEMEDOVIC, O. *The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization, 2003.
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge, Leuven: The MIT, Leuven University, 1991.
- KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. Integration and the competitiveness of peripheral industry. In: BLISS, C.; MACEDO, J. B. de (Orgs.). *Unity with diversity in the European economy: the Community's Southern frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 56-75.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 143-181, jun. 1997.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Profit strategies in Mercosur: adaptability to changing conditions as a key factor for competition in unstable markets. *Actes du GERPISA*, n. 29, p. 10-20, Avr. 2000.
- LO TURCO, A. *South-South RTAs and industrial location: is there asymmetric development?* Siena: Università Politecnica delle Marche, jan. 2007. Obtido em: [http://growthgroup3.ec.unipi.it/Siena2007/Paper\\_A\\_Lo\\_turco1.pdf](http://growthgroup3.ec.unipi.it/Siena2007/Paper_A_Lo_turco1.pdf) Acesso em: out. 2011.
- MARINELLI, L. Montadoras unem divisões. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, p.27, 20 jul. 1998.
- MARKWALD, R. A. *Política externa comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul*. Latin American Trade Network, Brief n. 22, Abr. 2005.
- MORAIS, A. G.; BENDER, S. Trade creation and trade diversion in Mercosur and Nafta. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, dez. 2006, Salvador, ANPEC. *Anais...* (CD ROM)

- NAGARAJAN, N. La evidencia sobre el desvío de comercio en el MERCOSUR. *Integración & Comercio*, n. 6, p. 3-34, Sep. 1998.
- OECD. *Directorate for Science, Technology and Industry. Stan Indicators (2005 edition) – 1980-2003*. Paris: OECD, 2005. Obtido em: [www.oecd.org/dataoecd/3/33/40230754.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/3/33/40230754.pdf) Acesso em: dez. 2011.
- PFEIFER, I. Montadoras trocam a Argentina pelo Brasil. *Gazeta Mercantil*, p. C-1, 21 maio 2001.
- PORTO, P. C. de S. Economic integration and regional development: the impact of Mercosul in Brazil's regions. In: XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, dez. 2000, Campinas, ANPEC. *Anais...* (CD ROM).
- PUGA, D.; VENABLES, A. J. Trading arrangements and industrial development. *The World Bank Economic Review*, v. 12, n. 2, p. 221-249, 1998.
- QUEIROZ, S.; CARVALHO, R. Q. Recent developments in Brazilian auto-vehicle and components trade: building the space of production in Mercosul. *Actes du GERPISA*, n. 25, p. 65-75, Fev. 1999.
- REMMAPPING South America. *The Economist*, Oct. 12th. 1996. (A Survey of MERCOSUR).
- SANGUINETTI, P.; TRAISTARU, I.; MARTINCUS, C. V. South-South preferential trade agreements and manufacturing production patterns: evidence from MERCOSUR. *Conference Paper*, n. 03p191, European Regional Science Association, Aug. 2004. Obtido em: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/609.pdf> Acesso em: 20/01/2011.
- SIMONETTI, F. Brasilgentina. *Página/12*, s/p, 23 Abr. 2006. Obtido: [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar) Acesso: jul. 2010.
- SOUZA, A. de M. e; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul, *Texto para Discussão*, n. 1477, Brasília: IPEA, mar. 2010.
- TRAISTARU, I.; MARTINCUS, C. V. Determinants of manufacturing concentration patterns in Mercosul. *Conference Paper*, n. 04/PDF/609.pdf, European Regional Science Association, 2003. Obtido em: <http://www.jyu.fi/ersa2003/cdrom/papers/191.pdf> Acesso em: 20/01/2011.
- TRATADO para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai

- e a República Oriental do Uruguai. Assunción, 26 mar. 1991.
- VAITSOS, C. V. Crisis en los procesos de integración económica. *El Trimestre Económico*, v. XLVI(1), n. 181, p. 35-128, ene./mar. 1979.
- VENABLES, A. J. Winners and losers from regional integration agreements. *The Economic Journal*, v. 113, p. 747-761, Oct. 2003.
- WIONCZEK, M. S. Integración económica y distribución regional de las actividades industriales. *El Trimestre Económico*, v. XXXIII, n. 131, p. 469-502, jul./set. 1966.
- YEATS, A. J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade agreements? *World Bank Economic Review*, v. 12, n. 1, p. 1-28, Jan. 1998.