

**ANÁLISE DOS CONDICIONANTES DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NA
AMÉRICA DO SUL**

Rubia Cristina Wegner

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

E-mail: rubicawegner@gmail.com

Carla Gomes Costa

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

E-mail: carlagomescosta@hotmail.com

RESUMO: Este artigo analisa a integração produtiva como diretiva para aprofundamento de acordos regionais, como a União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Partiu-se do pressuposto de que não se trata de uma etapa de um acordo de integração, mas do resultado de uma concorrência internacional em cadeias globais de valor, ou seja, é uma configuração econômica e geopolítica específica aos países do Sudeste Asiático e que não pode ser meramente generalizada para América do Sul. Além da intensidade das trocas comerciais por setores, são analisados aspectos de caráter estrutural como evolução do salário real, da taxa de câmbio real, do salário mínimo, da produtividade, dos passivos externos e do déficit em transações correntes para um período longo, 2000 a 2010, em comparação com os países do Sudeste Asiático. A pesquisa passa também pela análise das disposições e limitações das grandes empresas dos países da região em adentrar nessa integração pela ótica logística, ou seja, projetos de investimento em infraestrutura serão analisados do ponto de vista da integração produtiva que permitiriam. Esse confronto expõe diferenças não triviais, além de um arranjo desarmonioso entre déficits permanentes no balanço de pagamentos e desalinhamento cambial, responsável por restrições externas, bem como padrão de inserção externa – interindustrial e reduzida participação de bens intermediários na pauta exportadora – que contribuem para o aprofundamento de assimetrias estruturais. Ademais, as dificuldades de se corrigir os percalços enfrentados para a promoção de uma infraestrutura de conexão física regional representam entraves à integração. Portanto, corrobora-se a nossa tese de quão complexa é promover a integração produtiva na América do Sul.

Palavras-Chave: Integração produtiva; Desenvolvimento econômico; América do Sul.

Classificação JEL: F15; O24.

ABSTRACT: This paper analyzes the productive integration policy as to deepen regional agreements such as the South American Union of Nations (UNASUR). This started from the assumption that it is not a step of an integration agreement, but the result of an international competition in global value chains, i.e., is an economic and geopolitical configuration specific to Southeast Asian countries and can not merely be generalized to South America. Beyond the intensity of trade by sectors, structural aspects such as character evolution of real wages, the real exchange rate, the minimum wage, productivity, external liabilities and deficit in current transactions are analyzed for a long period, from 2000 to 2010, compared with Southeast Asian countries. Examining the provisions and limitations of the major companies of the countries in the region pursue that integration also in the logistics, i.e. investment projects in infrastructure are analyzed from the point of view of production integration would allow. This analysis shows non trivial results. Beyond an inharmonious combination of constant deficits in the balance of payments and cambial misalignment, causing external constrictions, the interindustry trade specialization, mainly, with China contributes to deepen the structural asymmetries. Moreover, the mishaps faced to promote regional infrastructure connection also represent barriers to regional integration. This way, these indicators support our thesis of how complex is to promote productive integration in South America.

Keywords: Productive integration; Economic development; South America.

JEL Code: F15; O24.

1. Introdução

Pode-se afirmar que o século XXI trouxe significativos eventos para a integração econômica entre os países da América do Sul. Eventos como: a subscrição da União Sul-Americana de Nações (UNASUL, doravante) em meados dos 2000, além das elevadas taxas de crescimento econômico que tornaram esse período – até 2008-2009, especialmente – chamado de ‘bonança macroeconômica’ (OCAMPO, 2007) e os grandes projetos de infraestrutura para a integração física entre os países da região no âmbito da Iniciativa para Integração em Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) – que passou, em 2009, a ser coordenada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Nessa perspectiva, a integração produtiva se tornou ponto considerado essencial para o avanço e a consolidação da UNASUL¹. Pereira (2013) trata essa questão, a partir do caso da integração produtiva asiática, como o paradigma da integração econômica e regional no século XXI.

Por outro lado, Sarti e Hiratuka (2010), Medeiros (2011b) e Fiori (2011) destacam o caráter geopolítico e específico da integração produtiva entre os países do Sudeste Asiático e argumentam que encarar esse processo como um mero estágio² de integração equivaleria a desconsiderar os condicionantes históricos, produtivos e econômicos específicos àquela região. Baumann (2010) argumenta que promover complementaridades produtivas regionais seria uma forma de aumentar a competitividade da região nos mercados internacionais, ainda que considere o quão complexa seria essa busca, também considera que não se trata de um mecanismo capaz de resolver todos os problemas domésticos dos países-parte. Entre os países sul-americanos, a industrialização seguiu pela subordinação das políticas macroeconômicas à política industrial, ainda que a mudança estrutural não tenha ocorrido. Desse processo, não despontou uma economia industrializada e com progresso técnico incorporado.

Na Ásia, o Japão³ se industrializou e se desenvolveu ‘a convite’ dos Estados Unidos (EUA), sendo um ‘consumidor em última instância’ desta região (MEDEIROS, 2004). A desvalorização do iene, em 1995, alterou o alinhamento cambial entre os outros países da região com o dólar (tornaram-se valorizadas) e o yuan, desvalorizado em 1994, tornou a China um grande importador na região – de fato um importador líquido do sudeste asiático de máquinas e equipamentos⁴ – e exportador para os EUA e União Europeia. Empresas multinacionais (EMNs) dos EUA, do Japão e da União Europeia consolidaram a China como base manufatureira de eletrônicos e bens de consumo e sedes dessas empresas foram para lá deslocadas. Passou a ser construída uma dinâmica articulação regional, motivada por complementaridade produtiva, além do estabelecimento de acordos formais. Criou-se, assim, as bases para a integração produtiva asiática. Slipak (2014) classifica esse processo como sendo um novo modo de acumulação global com as cadeias globais de valor deslocando atividades manufatureiras para Ásia e para o Pacífico.

É possível tomar como hipótese que, na América do Sul, o crescente aumento de comércio e dos investimentos a partir da China tem intensificado as suas exportações de bens primários para o país asiático, e a promoção de ligações produtivas capazes de incrementar sua inserção nas cadeias

¹ Manteve-se a IIRSA como organismo técnico para gestão dos projetos de investimento – incluindo a metodologia de planificação territorial, portanto –, foram adicionados projetos à carteira e foi reforçada a Agenda de Projetos Prioritários para Integração (API¹). Os eixos de integração e desenvolvimento (EID) são Amazonas, Andino, Capricórnio, Escudo Guianense, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia. Estes eixos contemplam investimentos de infraestrutura existentes antes da criação da IIRSA, caso da Hidrovia Paraguai-Paraná, por exemplo e outros que foram sendo desenhados para apoiar logisticamente o comércio exterior destes países.

² Aqui é importante fazer uma breve referência à classificação de Balassa (1961) sobre os estágios de um acordo regional de integração no sentido de representar uma forma adensamentista de tratar esse processo. Para aprofundar esse tema, sugere-se a leitura de Teixeira e Desiderá (2012).

³ Essa configuração pode ser explicada pelo paradigma dos gansos voadores: o avanço dos países mais industrializados em direção a atividades mais densas exercia efeitos dinâmicos sobre os países mais atrasados; o avanço do Japão e dos Tigres Asiáticos abriu espaço para países com menor nível de desenvolvimento e ajudou a configurar uma nova divisão internacional do trabalho. Dinamismo industrial bastante intenso (política industrial e de comércio exterior mais ativa).

⁴ Controle da conta de capitais e coordenação estatal de investimentos industriais são aspectos internos que aliados aos externos, como a mudança do alinhamento cambial da região dado o padrão dólar flexível ou a dependência do iene do dólar, completam o quadro explicativo da tomada de posição da China como (duplo) polo regional (MEDEIROS, 2001).

globais de valor é relativamente módica. Ademais, a adoção de políticas industriais esbarra na posição periférica desses países, uma vez que enfrentam constrangimentos macroeconômicos domésticos pela necessidade constante de financiar seus déficits em transações correntes.

O baixo volume de trocas comerciais intrarregionais na América do Sul (CASTILHO, 2012) e a prioridade da construção de um ‘projeto regional’ são distintos entre os países sul-americanos. Na percepção de Comini e Frenkel (2014), Chile, Colômbia e Peru priorizam relações multilaterais – isto é, adotam um modelo poligâmico em relação à integração econômica regional – enquanto Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela priorizam os mercados regionais – que seria o modelo concêntrico.

Foi a coesão de interesses dos países do segundo modelo que induziu as negociações para constituir a UNASUL, ao mesmo tempo em que os países ‘poligâmicos’ entendiam que não seria vantajoso se manterem alheios à arquitetura regional que se formava. A fragmentação de estratégias é que tornou o bloco abstrato ‘com tendência a minimizar as burocracias e a evitar rigidezes estruturais’. Entre 2008 e 2011, houve uma conjuntura internacional favorável ao crescimento dos países sul-americanos e ao fim da ‘bonança’, os ganhos então obtidos se esvaneceram e os países de estratégia poligâmica ‘migraram’ para a Aliança do Pacífico, em 2011.

De modo geral, o crescimento das economias motiva o modelo concêntrico e as fases recessivas, o modelo poligâmico. Dessa forma, um novo regionalismo que impulse a integração produtiva regional e sua inserção em cadeias de maior valor agregado pode esbarrar em fatores políticos, econômicos e produtivos.

Neste trabalho, objetiva-se analisar fatores macroeconômicos quanto a contas externas dos países sul-americanos e, fatores de comércio internacional (regional) e de infraestrutura – apoiando-se na carteira de investimentos da IIRSA-COSIPLAN.

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho se divide em uma primeira seção que discute aspectos teóricos relativos à construção da integração produtiva regional, à luz das transformações econômicas e produtivas ocorridas a partir da instauração de um novo paradigma na produção industrial, qual seja, o da fragmentação produtiva. A referência é o caso do sudeste asiático. É apresentada ainda uma segunda seção que traz uma aplicação daqueles fatores mencionados para os países sul-americanos.

2. Integração produtiva regional em escala da concorrência internacional

Em linhas gerais, do transbordamento do padrão de produção e de consumo para o resto do mundo nas décadas 1950 e 1960, traduzia-se a liderança da metalmeccânica e da química, nos ramos diretamente relacionados com bens duráveis. Sua difusão possibilitou o aproveitamento de enormes economias de escala, tanto na produção como na comercialização. A mudança na política monetária americana, em 1979⁵, acelerou a promoção de políticas de desregulamentação e inovações financeiras, intensificando movimentos de securitização e de circulação financeira sem depender do financiamento da produção de bens e serviços em meio ao acirramento do conflito distributivo – ou derrocada das políticas keynesianas – entre lucro e salários, nos EUA⁶. A retomada da hegemonia do dólar, em 1979, deflagrou a internacionalização de capitais privados nacionais de modo a manter a competitividade das empresas americanas.

Houve, então, o rompimento da estabilidade tecnológica do período anterior, sobretudo pelo aumento do peso do complexo eletrônico na indústria mundial e pelo desenvolvimento de outros ativos intangíveis como: diferenciação de produtos, vantagens organizacionais, qualificação e experiência da mão de obra, patentes etc. O impulso verificado, a partir de 1980, no grau de internacionalização das grandes corporações internacionais e na forma como se expandiram é

⁵ Os EUA se colocaram em uma posição macroeconômica tal que deixaram de enfrentar restrições de balanço de pagamentos, pois passaram a emitir a moeda internacional e a fixar a taxa de juros unilateralmente, isto é, seus persistentes déficits em transações correntes são financiados em sua própria moeda e o superávit correspondente representa reservas em dólares (MEDEIROS, 2004).

⁶ Para uma leitura específica desse período, recomenda-se a leitura de Serrano (2002) e Panitch e Gindin (2012).

explicado, para Sarti e Hiratuka (2010), pela busca por novos ativos capazes de propiciar assimetrias concorrenciais, com racionalização de recursos e diminuição de *sunk-costs*, e encontrar novos espaços para acumulação, capturando quase-rendas. Movimento, portanto, de descentralização da atividade produtiva com concentração e centralização do poder de comando sobre o valor gerado na atividade industrial. Os países se conectam sequencialmente por estágios de produção para obterem o bem final, dada a especialização de cada um (HUMMELS *et al.*, 1998).

Essa expansão não deve se limitar a uma análise quantitativa, uma vez que representou mudança qualitativa na estrutura do comércio mundial em função da desintegração da produção, isto é, a quebra do processo produtivo em diferentes partes e localização dessas partes em países diferentes. O consequente aumento do comércio de bens intermediários se deu com a participação de diferentes *locus* produtivos sob as vantagens competitivas distintas, logo, sob participações proporcionais na geração de valor agregado da cadeia. Cada vez mais, faz sentido analisar o padrão de comércio, se é intraindústria ou interindústria, uma vez que as trocas predominantemente classificadas neste segundo tipo poderiam indicar que as estruturas produtivas não são fragmentáveis ou que os países estariam alheios ao novo ritmo da dinâmica industrial (HUMMELS *et al.*, 1998; SARTI; HIRATUKA, 2010; HIRATUKA *et al.*, 2012).

Essa mudança impôs desafios de teoria e de política. De teoria, porque as vantagens comparativas tradicionais dão lugar a uma espécie de luta competitiva para localização da produção e, em termos de IED. De política, pois o aumento da participação da produção global beneficiou países em desenvolvimento na expansão de suas atividades manufatureiras orientadas para a exportação, enquanto que o valor adicionado da atividade não tem crescido em regimes de exportação orientados por *commodities*. A competição nas áreas produtoras de bens de baixo valor agregado é tão intensa que torna difícil o aumento de salários e de lucros. A estagnação de salários afeta os padrões de vida, sendo também difícil nessas áreas capturar rendas para investimentos para o desenvolvimento de longo prazo (MILBERG, 2004). Essa dicotomia persiste, porque as grandes corporações se mantiveram no controle das atividades de maior valor agregado com maior incorporação de tecnologia, além de se estruturarem em oligopólios e possuem elevadas barreiras à entrada.

A expansão fragmentada da produção no âmbito das firmas multinacionais intensificou os efeitos de ordem macroeconômica e a estrutura produtiva específicos dos países para que se inseriram em cadeias globais de maior valor, bem como reestruturação nas formas de organização e concorrência das grandes corporações (SARTI; HIRATUKA, 2010). O processo de internalização ocorre quando as firmas decidem manter as operações além fronteira e junto com a firma e expandem suas operações quando elas controlam um ativo, geralmente intangível, que lhes permite lucros acima do normal mais do que se mantivessem relações com fornecedores (para frente ou para trás). Esse movimento é próprio da firma, uma vez que ela sempre busca organizar sua produção ao menor custo que incorreria, se todos os aspectos da produção fossem colocados em mercados separados (MILBERG, 2004). Portanto, não se trata de um mero processo de internacionalização da firma, a qual tornou elemento central nas estratégias de acumulação das grandes corporações.

Nessa perspectiva, as redes de produção internacional se constituíram de modo hierarquizado e seletivo. O padrão de inserção das PED e a forma como as grandes corporações mundiais passaram a organizar a cadeia de valor condicionaram as atividades produtivas realizadas pelos países avançados na periferia. Não houve desconcentração nas estruturas de mercado ao passo que novas regiões foram sendo incorporadas de modo seletivo. Às empresas que estão nas etapas periféricas, se tornou mais difícil (a internacionalização é insuficiente, melhor dizendo) alavancar suas capacidades competitivas.

Assim, as fusões e aquisições (F&A) se justificavam pelo novo contexto concorrencial (SARTI; HIRATUKA, 2010). Fluxos de IED crescem a taxas muito superiores àquelas do comércio, sob crescente participação das multinacionais (EMNs) nas estruturas globais de produção e de comércio e até mesmo mais do que o crescimento do produto mundial. A participação das empresas multinacionais no produto global a preços correntes era de 50% em 2009 e passou a 41% em 2012, enquanto exportações se mantiveram constantes em 33%, bem como a participação do IED na

formação bruta de capital fixo (2%) e a renda de investimentos externos recebidos e realizados em relação ao ativo das multinacionais (Tabela 1).

Tabela 1 - Variáveis selecionadas de IDE e produção internacional (2009-2012) em US\$ bilhões a preços correntes e %

VARIÁVEIS SELECIONADAS	2009	2010	2011	2012
IDE Recebido	1.198	1.409	1.652	1.351
IDE Realizado	1.175	1.505	1.678	1.391
Estoque de IDE recebido	18.041	20.380	20.873	22.813
Estoque de IDE realizado	19.326	21.130	21.442	23.593
Renda de IDE recebido	960	1.377	1.500	1.507
Renda do IDE realizado	1.049	1.387	1.548	1.461
Aquisições e fusões	250	344	555	308
Vendas de filiais estrangeiras	23.866	22.574	24.198	25.980
Produto bruto de filiais estrangeiras	6.392	5.735	6.260	6.607
Ativos totais de filiais estrangeiras	74.910	78.631	83.043	86.574
Exportações de filiais estrangeiras	5.060	6.320	7.436	7.479
Emprego de filiais estrangeiras	59.877	63.043	67.852	71.695
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	57.920	63.468	70.221	71.707
PIB global (preços correntes)	12.735	13.940	15.770	16.278
Exportações mundiais	15.196	18.956	22.303	22.432
INDICADORES SELECIONADOS	2009	2010	2011	2012
F&A/IDE recebido	21%	24%	34%	23%
F&A/IDE realizado	21%	23%	33%	22%
Renda/IDE recebido	80%	98%	91%	112%
Renda/IDE realizado	89%	92%	92%	105%
Renda/Estoque de IDE recebido	5%	7%	7%	7%
Renda/Estoque de IDE realizado	5%	7%	7%	6%
Renda IDE recebido/ativos	1%	2%	2%	2%
Renda IDE realizado/ativos	1%	2%	2%	2%
Produto EMNs/produto global	50%	41%	40%	41%
Exportação EMNs/exportação global	33%	33%	33%	33%
Exportação EMNs/vendas EMNs	21%	28%	31%	29%
IDE recebido/FBCF	2%	2%	2%	2%
IDE realizado/FBCF	2%	2%	2%	2%
IDE recebido/exportação EMNs	24%	22%	22%	18%
IDE realizado/exportação EMNs	23%	24%	23%	19%

Fonte: Elaboração própria a partir de UNCTAD (2013) e com base em Sarti e Hiratuka (2010) para os anos 2009 e 2010.

Nesse contexto, os países em desenvolvimento adquiriram maior espaço na produção e no comércio internacionais devido à realocização de atividades, oriunda da reorganização das cadeias produtivas internacionais comandadas pelas empresas multinacionais, bem como das políticas de redução tarifária multilateral ou regional. Esses países alcançarão dinamismo associado à inserção nos sistemas internacionalizados de produção, a depender de sua inserção no valor adicionado da cadeia. A confrontação dos dados sobre a internacionalização produtiva em escala global (Tabela 1) com a sul-americana (Tabela 2) expõe diferenças não triviais.

O peso do fluxo de investimento externo direto na América do Sul é relativamente menor (Tabela 2) do que aquele em cadeia global (Tabela 1), ainda que a relação entre renda e investimento recebido e realizado não esteja muito distante, bem como a relação entre investimento recebido e a formação bruta de capital fixo tenha sido maior na América do Sul no período considerado. Movimentos identificados em escala global, como o crescimento do IED maior do que de exportações e maior do que o crescimento do PIB, são também verificados. Outros fatores, como participação de fusões e aquisições no estoque de IED recebido, são consideravelmente menores.

Os investimentos externos direto de empresas multinacionais representam parte considerável da inserção internacional sul-americana, embora faltem dados, tais como suas vendas, geração de empregos e de ativos – para mais bem diagnosticar essa participação. As empresas que se internacionalizaram na região são principalmente brasileiras e a maioria delas do setor de engenharia/construção – Andrade Gutierrez; Camargo Correa; Odebrecht –, e empresas de tecnologia da informação – Bematech, presente no Chile e Argentina. Uma empresa brasileira de maior intensidade tecnológica, como a Embraer, não está presente em quaisquer outros países sul-americanos⁷. De fato, no período recente, os fluxos de IED para América do Sul têm sido do tipo *market seeking* e motivados pelo comportamento dos preços das *commodities*, dando continuidade a investimentos na indústria extrativa, sobretudo no Chile, no Peru e na Colômbia, que se reduziu, em 2012, para o Brasil, mas esse País permanece sendo a quarta economia no mundo que mais recebe investimentos externos diretos (UNCTAD, 2013).

Tabela 2 - América do Sul: variáveis selecionadas de IDE e produção internacional (2009-2012) em US\$ milhões a preços correntes e %

VARIÁVEIS SELECIONADAS	2009	2010	2011	2012
IDE recebido	56.719	92.134	129.423	144.402
IDE realizado	3.920	30.948	27.993	21.533
Estoque de IDE recebido	793.899	1.134.075	1.197.404	1.290.017
Estoque de IDE realizado	282.733	323.605	367.359	420.453
Renda IDE recebido	65.370	81.872	95.239	--
Renda IDE realizado	7.397	7.976	10.418	--
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	584.253	755.455	858.049	845.598
PIB América do Sul (preços correntes)	2.926.187	3.723.844	4.192.655	4.154.615
Exportações América do Sul	477.163	647.065	761.795	753.872
INDICADORES SELECIONADOS	2009	2010	2011	2012
F&A ^(a) /IDE recebido	0%	0%	0%	0%
F&A/IDE realizado	0%	0%	0%	0%
RENDA/IDE recebido	115%	89%	74%	--
RENDA/IDE realizado	189%	26%	37%	--
RENDA/ESTOQUE de IDE recebido	8%	7%	8%	--
RENDA/ESTOQUE de IDE realizado	3%	2%	3%	--
IDE RECEBIDO/FBCF	10%	12%	15%	17%
IDE REALIZADO/FBCF	1%	4%	3%	3%

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), World Bank e ECLAC (2013), com base em Sarti e Hiratuka (2010) para os anos 2009 e 2010.

Nota: (a) Não há dados para esse item.

⁷ Aliás, de acordo com a revista *América Economia*, as maiores multilatinas em 2013 se enquadravam no setor de alimentos, bebidas e celulose, como Grupo JBS-Friboi (Brasil), Ajegroup (Peru), Marfrig (Brasil), Brasil Foods (Brasil), Grupo Nutresa (Colômbia), Fibria (Brasil), dentre outras.

Um acordo de integração considerado virtuoso corresponderia ao dinamismo do comércio regional responder mais e mais a estratégias de multinacionais atinentes à fragmentação da produção que lhes permitisse incrementos de competitividade a partir do aproveitamento de vantagens compartimentadas, ou seja, da especialização vertical. Contudo, entre os países sul-americanos, não houve, a despeito dos acordos de integração firmados desde o período de 1950 a 1960, avanços nesse sentido.

Ainda que existam tarifas únicas negociadas em alguns setores e no âmbito de dados acordos – como o MERCOSUL⁸ – não se vislumbra a incorporação de progresso tecnológico da economia mais articulada com os demais países pela produção e exportação de acordo com suas vantagens comparativas ou um processo de deslocamento de especializações regionais para níveis hierárquicos maiores (SILVA, 2008). Vale ressaltar que as estruturas produtivas dos países da região foram fragilizadas a partir das reformas estruturais na década de 1990, quando, além das baixas taxas de crescimento econômico, houve abandono de diretivas básicas do desenvolvimentismo das décadas anteriores em favor de medidas que para Ocampo (2007) promoveram baixas interconexões entre setores dinâmicos, especializações comercial e setorial de menor valor agregado e excessiva destruição do aparato produtivo até então construído. Diferente da região do leste e do sudeste asiáticos, a América do Sul não reuniu as condições estruturais de industrialização.

A divisão vertical do trabalho ou a intensificação de exportações de máquinas e equipamentos está atrelada ao acesso a um mercado considerável, tal qual ocorreu com os países do Leste Asiático⁹ em relação aos EUA (MEDEIROS, 2011a). Nessa região, além da tecnologia japonesa, os países de menor desenvolvimento relativo puderam importar da maior economia – qual seja, Japão – máquinas, peças, equipamentos e componentes. Não foi uma regionalização de caráter espontâneo, mas induzida por fatores estruturais e geopolíticos específicos (MEDEIROS, 2011a). Por exemplo, as taxas nominais de câmbio foram estáveis e as taxas reais refletiram os custos de produção de cada país, ou melhor, os países com menor grau de desenvolvimento apresentavam câmbio mais desvalorizado; o caráter do IED, por sua vez, era de promover as exportações sendo que os países de menor desenvolvimento poderiam importar tecnologia a custos mais baixos, dado o não descompasso entre iene e dólar, e iene e moedas dos demais países do leste asiático.

Na Ásia, a motivação teria sido de produção, a despeito de as firmas enfrentarem *trade-off* em suas decisões de fragmentação, que são determinadas pela economia de custos na produção em si e pela produção em blocos – o que representa vantagens de localização –, além dos custos de serviços de ligação – a proximidade geográfica permitiria redução dos custos de transação. No campo dos problemas de cunho teórico que a fragmentação produtiva enseja, Kimura (2006) ressalta que algumas operações requerem intensiva observação de técnicos da empresa enquanto outras podem simplesmente ser trabalho-intensivas e, a partir disso, a fragmentação local da produção em blocos em diferentes locais se torna economizadora de custos. Mas somente se o custo de produção cair drasticamente e o custo ligação para conectar produção dos blocos for baixo o suficiente. Então, a infraestrutura para conectar esses países entre si exerce a função de permitir uma integração produtiva também em setores com menor intensidade tecnológica.

Kimura (2006), em busca de um modelo analítico que permita entender os mecanismos que desencadeiam ligações entre produção e distribuição, detalha a integração produtiva asiática em 17 pontos básicos, os quais pelas condições específicas do Sudeste Asiático (SA) são aqui destacados: proliferação de ‘estados industriais’ e parques industriais vindos de governos locais/centrais ou de origem privada incluindo companhias de comércio com facilitações de comércio e de investimento –

⁸ O MERCOSUL criou o Grupo de Integração Produtiva (GIP) para instrumentalizar ações empresariais e comuns entre os países para promover sua integração produtiva. Para esse grupo, o significado desse estágio seria: “a integração produtiva implica no desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e da especialização intrassetorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração de pequenas e médias empresas da região e empresas dos países de menor tamanho econômico relativo a processos produtivos regionais. Isto implica na modificação dos padrões produtivos via redesignação de recursos produtivos, modificando o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional”.

⁹ Seriam: Japão, China, Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan, Cingapura, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia.

competição por atrair investimentos tem se tornado mais agressiva –; aglomeração por *cluster* industrial que foi iniciada nessa região e tem começado a partir da acumulação de plantas manufactureiras de empresas multinacionais e tem desenvolvido um *mix* entre multinacionais e firmas locais – suportadas parcialmente por desenvolvimento de estratégias nacionais sobre infraestrutura. Ou seja, há ações estatais destinadas a direcionar o processo de fragmentação.

Ainda na tipologia elaborada por Kimura (2006), as transações intrafirma são mais expressivas para o Japão, bem como as compras do Japão, enquanto transações interfirma, são maiores em vendas locais. Ao passo que; um baixo nível de salários ainda seria motivação para instalação de firmas multinacionais em países do Sudeste Asiático. Porém muitos outros fatores relacionados a vantagens de localização têm sido crescentemente importantes para as decisões de IED. A distância tem efeito negativo de comércio no SA, porém menor do que na Europa, uma vez que o custo de ligar regiões é tão pequeno, que as distâncias não importam muito. Além disso, o padrão intraindustrial de comércio no Sudeste Asiático é mais significativo do que na União Europeia: aquele tem mais comércio em máquinas e equipamentos (partes e componentes) do que a média mundial, enquanto a Europa tem a menor média. Japão e China têm papéis relevantes nessas redes, porém mesmo sem eles, as redes são extraordinárias em maquinários.

Nesse entendimento, um processo de desenvolvimento industrial e divisão regional do trabalho fundamentaram a integração produtiva na Ásia, o que foi inicialmente apresentado pela literatura na forma do Esquema de Gansos Voadores (EGV¹⁰), dado que o intenso comércio entre países asiáticos articulado regionalmente sob uma hierarquia com Japão, Tigres Asiáticos – Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong –, Tailândia, Indonésia, Filipinas (ASEAN+4) e China, além do Vietnã, mostra um processo então articulado de desenvolvimento e crescimento econômico. É um esquema que trata de mudanças de especialização industrial regional em que os países mais atrasados podem avançar pela internalização de tecnologia dos países avançados e pela complementaridade e concorrência alternantes (MEDEIROS, 2011a). As trajetórias de comércio industrial se tornaram mais similares entre os países e o comércio intraindústria, preponderantes (KIMURA, 2006). Mais recentemente, a China tem exercido o papel de economia motriz regional¹¹.

Entre os países sul-americanos, não houve, a despeito dos acordos de integração firmados desde 1950-1960, semelhante processo, ainda que existam tarifas únicas negociadas em alguns setores e no âmbito de dados acordos, como o MERCOSUL – incorporação de progresso tecnológico da economia mais articulado com os demais países pela produção e exportação de acordo com suas vantagens comparativas ou um processo de deslocamento de especializações regionais para níveis hierárquicos maiores.

A busca de complementaridades produtivas entre países de uma dada regionalização não é algo novo nesta literatura. No debate em torno da integração produtiva, pode ser mantida a noção já presente no ‘velho’ desenvolvimentismo¹² de que acordos regionais trazem benefícios comuns

¹⁰ Primeiro desenvolvido por Akamatsu para descrever a evolução industrial japonesa e da região asiática por um encadeamento de fases sequenciais de importação, produção doméstica e exportação com base em uma hierarquia tecnológica. A resultante seria um ciclo do produto intrarregional, pois os países de menor desenvolvimento relativo acabariam por produzir bens de maior valor agregado. Kojima (2000) elaborou uma versão desse esquema pela qual o IED é o principal motor da renovação de vantagens comparativas e as grandes firmas são as indutoras do progresso tecnológico, sendo os ganhos de produtividade explicadores do maior crescimento econômico. Medeiros (2011a) elenca e analisa cinco críticas sobre essa versão.

¹¹ O intenso volume das transações entre empresas multinacionais em cadeia global e o processo de crescimento engendrado na Ásia, liderado então pela China, podem ser pensados na perspectiva geopolítica. Após a crise financeira asiática de 1997, o impacto das pressões mercantilistas dos EUA sobre o Japão se tornou mais evidente, uma vez que, apesar do seu progresso técnico, a moeda de pagamento e de reserva se afirmava no dólar e não no iene. Houve, ainda, o acirramento da concorrência pelo mercado interno norte americano, dada a abertura da China e do sudoeste da Ásia e do crescimento das exportações mexicanas. Os mecanismos de pressão então utilizados pela potência hegemônica foram a abertura da conta de capitais (financeira) e a valorização das taxas de câmbio, os quais não foram seguidos pela China. Dessa forma, esse país ampliou sua participação no mercado norte-americano em função da sua política monetária expansiva e condicionada por componentes internos de demanda agregada (MEDEIROS, 2001).

¹² Em relação às ligações entre velho desenvolvimentismo e regionalismo ou o regionalismo desenvolvimentista, citam-se: Prebisch (1964; 1985); Cepal (1959); Furtado (1985); Fajnzylber (1970).

quando as estruturas produtivas dos países são semelhantes. Então, mais do que definir regras claras, os países coordenariam ações para reduzir o fosso tecnológico entre eles dado pela liberalização comercial e cooperação entre eles para estabelecimento de políticas comuns, além de investimentos em infraestrutura. É a inserção em cadeias globais de valor a partir da regionalização encadeada da indústria.

Nesta parte do trabalho, o objetivo foi apresentar argumentos da literatura sobre a fragmentação produtiva nos termos das razões para que ela ocorra e de transformações possíveis sobre a estrutura produtiva nacional de países em desenvolvimento, a despeito do caso asiático. Na próxima seção, a questão será trazida para a América do Sul.

3. Condicionantes estruturais da integração produtiva sul-americana

Nesta parte, analisa-se o contexto sul-americano para integração produtiva do ponto de vista macroeconômico, do padrão de comércio e da infraestrutura. A perspectiva é de não encontrar soluções que induzam à integração produtiva regional, mas de avaliar possibilidades dos países-parte em tirar proveito para não reforçar assimetrias já existentes.

Em um processo regional de integração, o aumento do fluxo comercial é prerrogativa para o seu aprofundamento, embora os ritmos de crescimento nacional e setorial ao ocorrerem de forma desigual impliquem em maiores assimetrias, o que poderá entravar o processo de integração. A mudança estrutural – isto é, inovações na base produtiva e aumento do investimento em P&D – depende de intensa participação industrial que induziria a encadeamentos produtivos. Se regionalizada ou em integração produtiva, poderia gerar crescimento articulado e virtuoso, intensificando os ganhos de escala típicos de integração econômica regional. Sob abertura comercial e financeira e com alta participação dos recursos naturais nas exportações ou com baixa produtividade nas estruturas produtivas nacionais (regionais), a trajetória da integração econômica dependerá de trajetórias nacionais de desenvolvimento que levem em conta interesses da indústria.

A regionalização pode gerar efeitos assimétricos entre países, entre as regiões de um mesmo país e entre as classes sociais. [...] considerando a desigualdade entre países de uma região, a questão central [...] diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, à diversificação produtiva e à maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência. [...] o impacto interno da regionalização sobre a distribuição da renda entre classes/grupos sociais depende da sua influência sobre os preços relativos, sobre o emprego e sobre os distintos grupos do mercado de trabalho. [...] a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, por meio de maior crescimento e de políticas de coesão e de proteção social, melhores padrões sociais. (CARNEIRO, 2008, p.21)

Dois grandes fatores, com base em Medeiros (2011a), devem ser averiguados quanto à integração produtiva no âmbito de países em desenvolvimento: os industriais e os macroeconômicos. A trajetória da balança de transações correntes e da evolução do passivo externo dos países acompanha a intensificação da internacionalização produtiva entre esses países de modo que as políticas cambial e econômica influenciam esse percurso. Quanto aos fatores industriais, os países não ocupam o mesmo nível na hierarquia da geração de valor agregado ao longo da cadeia de sorte, a divisão vertical do trabalho estabelecida pelas empresas multinacionais é uma forma em si de aprofundar assimetrias. Os países especializados nas atividades/tarefas mais padronizadas terão menor participação no valor gerado e menor crescimento e o avanço quanto à mudança tecnológica é que também deve ser verificado.

Já na América do Sul, com base em dados do banco mundial, a taxa de câmbio nominal dos países se comportou de maneira errática durante a série temporal analisada. Quanto às taxas de câmbio real, aqueles países com taxa de câmbio real mais desvalorizada, entre 2000 e 2012, foram Chile, Equador, Guiana e Paraguai; e Brasil, Peru, Argentina e Suriname aqueles com taxas mais

valorizadas. A tendência de valorização da taxa de câmbio real pode ser explicada pela maior dependência de entrada de divisas por parte desses países.

Venezuela, Equador e Paraguai, entre 2000 e 2012, permaneceram em uma trajetória de câmbio mais desvalorizada comparativamente a Brasil, Argentina, Peru, Venezuela e Bolívia. Os países mais competitivos em termos de câmbio real efetivo são Equador, Brasil e Argentina.

A trajetória de câmbios reais valorizados afeta a elaboração de políticas econômicas domésticas nestes países atinentes a atrair capital externo para saldar déficits em transações correntes. Não é possível associar trajetórias de câmbio real valorizado com déficits em transações correntes nos países sul-americanos, especialmente para as economias menos desenvolvidas, ainda que o Brasil tenha incorrido em déficits acintosos desde 2008 (Gráfico 3). O aumento da taxa de crescimento das exportações e do PIB levaria a déficits (crescentes) em transações correntes – os quais complementam a poupança doméstica mas geram dívida externa líquida e um passivo externo líquido. Então, para manter taxas de crescimento, é necessário manter uma política de atração de capitais externos via juros altos, essa maior entrada de capitais valoriza o câmbio real. Essa alteração da taxa de câmbio real altera preços relativos de bens comercializáveis e não comercializáveis e pode favorecer o aumento do excedente exportável. Na Ásia, essa dependência de capitais externos era diluída pelo mercado consumidor dos EUA e especialmente por uma ‘hierarquia estável de moedas.

O saldo de transações correntes permite analisar possíveis restrições externas a uma política de câmbio real desvalorizado, bem como é esperado, a exemplo do modelo asiático, que a economia mais expressiva (no caso, Brasil) acumule saldos positivos em transações correntes. Além disso, as exportações devem se expandir, assim como o PIB, sem serem acompanhadas de déficits em transações correntes. Venezuela é o único país a se manter nessa tendência no período de 2000 a 2013; Brasil acumulou os déficits mais expressivos, sobretudo a partir de 2008, e entre 2003-2007 manteve superávits superiores àqueles apresentados por Argentina, Chile e Equador. Entre 2000-2011, os passivos externos dos países sul-americanos cresceram em ritmo superior ao crescimento das exportações totais de bens e serviços, sendo o Brasil a economia com passivos externos substancialmente maiores ao longo de todo o período (Tabela 3).

Tabela 3 - América do Sul: evolução da relação entre passivos externos e exportações (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	3,62	3,70	3,98	3,56	3,10	1,75	1,64	1,51	1,23	1,55	1,16	0,95
Bolívia	3,56	2,74	2,89	2,65	2,21	1,98	1,28	0,97	0,77	0,96	0,76	0,61
Brasil	3,24	2,86	2,68	2,18	1,43	1,11	0,96	0,84	0,73	0,92	1,02	1,00
Chile	1,33	1,49	1,57	1,34	0,94	0,79	0,58	0,55	0,64	0,84	0,80	0,82
Equador	5,12	5,65	4,67	4,44	3,56	2,69	2,30	2,37	1,94	3,04	2,79	2,63
Guiana	18,37	19,00	20,46	21,74	20,60	22,44	21,08	18,50	14,07	12,17	12,11	--
Paraguai	0,81	0,91	0,95	0,89	0,77	0,62	0,47	0,37	0,30	0,39	0,31	0,26
Peru	2,84	2,86	2,78	2,53	1,94	1,33	0,99	0,86	0,84	1,03	0,89	0,75
Suriname	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Uruguai	1,61	1,96	2,61	2,45	1,83	1,59	1,63	1,59	1,13	1,36	1,16	1,05
Venezuela	0,98	1,12	1,06	1,09	0,76	0,61	0,48	0,42	0,34	0,64	0,60	0,50

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do UN COMTRADE.

Políticas econômicas e cambiais, assim como a mudança tecnológica e o crescimento econômico, são nevrálgicas na integração produtiva. Como nessa nova divisão do trabalho (regional) os países que estiverem em posições mais elevadas na hierarquia do valor adicionado dentro da cadeia produtiva têm maiores possibilidades de engendrar mudança tecnológica – além de maiores taxas de crescimento econômico –, as assimetrias são de pronto uma característica. E elas podem ser aprofundadas de acordo com a especialização produtiva de cada país. Medeiros (2004) lembra que o

aumento do salário real é um indicador de deslocamento da especialização produtiva para etapas tecnologicamente mais avançadas, questão que se combina com a evolução do PIB.

Com base nos dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 2006 e 2011, a exceção de Equador e Uruguai, todos os demais países sul-americanos¹³ tiveram declínio do salário real: o Brasil, de 3,96% em 2006, passou a 2,71% em 2011 e a Colômbia, de 3,84% em 2006, teve uma queda para taxa negativa -0,15%. Guiana, Paraguai, Uruguai e Venezuela – países com estrutura produtiva mais concentrada em bens primários – apresentaram, em 2011, as maiores taxas de salário real. A corrente de comércio regional centrada em bens intermediários se desenrola a partir da posição dos países na geração de valor agregado industrial, sendo que a elevação dos salários reais implica em postos de trabalho em setores produtivos mais próximos da inovação e diferenciação. Nesse sentido, como ressaltado na seção anterior, a fragmentação da produção não enseja, necessariamente, ganhos de competitividade.

3.1. Padrão de comércio e infraestrutura na América do Sul

Considerando-se os aspectos já expostos na segunda seção, a integração produtiva depende também de efeitos de ligação e de efeitos de localização. Nesse sentido, cabe uma análise da malha de infraestrutura da América do Sul.

Uma primeira aproximação sobre a ‘malha física’ regional e sua relação com a regionalização do investimento produtivo mostra que Equador, Peru, Colômbia e Chile têm mais projetos, concluídos ou em execução, do que Brasil e Argentina, que são países filiais de empresas em outros países da América do Sul (Tabela 4). Aqueles países possibilitam a saída para o Pacífico, algo de interesse para competitividade das exportações do continente para terceiros mercados, como a Ásia (VADELL, 2011). No âmbito de uma integração produtiva regional, é imprescindível que haja logística eficiente em portos e facilidades de transporte, dado o dinamismo das exportações e importações de intermediários. É notável que há poucos projetos concluídos, de modo geral, e que Argentina é o país com maior participação na carteira. Há uma discrepância entre o número de portos novos projetados em relação ao total dos projetos desenhados para cada país; a adequação dos portos já existentes representa em torno de 6% da carteira total.

Tabela 4 - América do Sul: Investimentos em infraestrutura da integração (IIRSA-COSIPLAN) por país (2014)

Países	Total		Concluídos		Execução		Logística (portos)		
	Projetos	Investimento (US\$ milhões)	Projetos (%)	Investimento (%)	Projetos (%)	Investimento (%)	Marítimos novos	Fluviais novos	Adequação
Argentina	180	43.869	15,7	24,02	21,24	9,48	-		19
Bolívia	53	163.108	2,48	0,07	8,29	3,1	-	1	-
Brasil	106	79.054	23,14	41,17	21,76	63,94	1	1	1
Chile	58	12.816	13,22	2,29	9,84	3,69	-		-
Colômbia	36	5.301	7,44	2,54	6,74	5,71	-	1	1
Equador	40	1.431	9,09	2,74	3,11	0,6	-		3
Guiana	8	912	1,65	0,05	0,52	0,47	1		-
Paraguai	67	15.621	6,61	8,82	7,77	1,72	-	3	4
Peru	73	11.333	12,4	15,25	11,4	7,03	1	3	1
Suriname	7	3.832	0	0	1,04	0,62	-		-
Uruguai	42	7.318	6,61	2,49	4,15	2,24	1	2	5
Venezuela	22	2.063	1,65	0,57	4,15	1,4	1		-
Total	579	163.109	100	100	100	100	5	11	34

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados IIRSA.

¹³ Dados disponíveis somente para Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana (apenas 2006 e 2007), Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (para 2008 a 2011).

Os projetos binacionais interconectam dois países geograficamente próximos dentro do eixo de integração e desenvolvimento (EID)¹⁴ a que pertencem. Países com maior número de projetos binacionais têm maior participação nas suas exportações totais de produtos intermediários de partes e componentes, caso de Brasil e Argentina (Tabela 5). No eixo MERCOSUL-Chile, do qual ambos os países supracitados fazem parte, Argentina está em 15 – dos quais 6 estão no setor rodoviário – projetos binacionais – que representam 43% do total de seus projetos binacionais – com Brasil (2), Chile (7), Paraguai (2) e Uruguai (2), países cuja pauta de exportações está baseada em maior participação de bens primários do que a da Argentina, com exceção do Brasil (Tabela 6; 7). Este país, com o parque industrial mais robusto, tem 9 projetos binacionais – os quais representam 36% dos projetos que participa na carteira total – previstos nesse mesmo eixo com Argentina (4), Uruguai (4) e Chile (1). O objetivo da COSIPLAN-IIRSA é estabelecer a conexão física e dinamizar as estruturas produtivas dos países da UNASUL, porém os projetos binacionais em setores como transporte (ferrovia, rodovia e fluvial), interconexão energética e *pasos* de fronteira são pouco representativos da carteira total (Tabela 4).

Tabela 5 - América do Sul: evidências de conexão física entre os países (2014)^(a)

Países	Ferrovia		Rodovia		Fluvial		Interconexão Energética		Pasos de Fronteira	
	Bi	Total (%)	Bi	Total (%)	Bi	Total (%)	Bi	Total (%)	Bi	Total (%)
Argentina	2	1,11	12,00	6,67	5,00	2,78	0	0,00	10	5,56
Bolívia	1	1,89	3,00	5,66	1,00	1,89	1	1,89	10	18,87
Brasil	2	1,89	11,00	10,38	2,00	1,89	1	0,94	3	2,83
Chile	1	1,72	1,00	1,72	0,00	0,00	0	0,00	10	17,24
Colômbia	0	0,00	5,00	13,89	0,00	0,00	4	11,11	4	11,11
Equador	0	0,00	4,00	10,00	2,00	5,00	4	10,00	9	22,50
Guiana	0	0,00	2,00	25,00	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
Paraguai	0	0,00	5,00	7,46	6,00	8,96	2	2,99	3	4,48
Peru	1	1,37	5,00	6,85	2,00	2,74	2	2,74	11	15,07
Suriname	0	0,00	5,00	71,43	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
Uruguai	1	2,38	2,00	4,76	2,00	4,76	2	4,76	0	0,00
Venezuela	0	0,00	4,00	18,18	0,00	0,00	2	9,09	1	4,55
Total	8	1,38	59,00	10,19	20,00	3,45	18	3,11	61	5,56

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados IIRSA e do UN COMTRADE.

Nota: (a) Bi = Projetos Binacionais. ^(b) Não se diferenciou entre aqueles concluídos e em execução.

A estrutura de infraestrutura projetada pela carteira IIRSA-COSIPLAN tem poucos elementos conectivos das estruturas produtivas regionais entre si (Tabela 5), porém o padrão das exportações reflete um padrão comercial e industrial mais próximo de setores menos fragmentáveis.

Tendo em vista que um maior intercâmbio regional de produtos intermediários depende de menores custos logísticos (ou do efeito de ligação), averiguar o peso de bens intermediários e de bens finais como indicador da posição de cada país em relação às etapas da cadeia produtiva permite atestar se o mesmo é especializado em uma fase (vertical) ou em todas as fases (horizontal) da cadeia produtiva. Lemoine e Unal-Kesenci (2002) utilizam essa metodologia para o caso chinês de modo a

¹⁴ Metodologia de planificação territorial adotada na IIRSA para elaboração dos projetos de infraestrutura. São porções de territórios de países sul-americanos que indicam zonas produtivas, comerciais, de assentamentos humanos e espaços naturais. Para cada EID, foram identificadas necessidades de infraestrutura física para articular seu território entre si e com o resto da região. Dez eixos foram desenhados: Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Do Amazonas, Escudo Guianense, Do Sul, Interoceânico Central, MERCOSUR-Chile e Peru-Brasil-Bolívia (www.iirsa.org). Vale destacar que o tratamento da questão neste trabalho foi realizado com dados anteriores à inclusão do eixo Andino do Sul.

colocar em discussão a natureza da especialização de um país. Castilho (2012) usou essa abordagem para discutir as possibilidades de integração produtiva entre os países da Aladi, assim como Sarmento (2012).

Tabela 6 - América do Sul: inserção no comércio com base em estágios de produção (2013)

Estágios	Exportações		Importações		Saldo comercial	Corrente de comércio
	Milhões (US\$)	Total (%)	Milhões (US\$)	Total (%)	Milhões (US\$)	Milhões (US\$)
Bens primários	288.386	44,06%	160.863	25,76%	127.523	449.249
Bens intermediários semiacabados	160.719	24,55%	153.208	24,54%	7.511	313.927
Bens intermediários de partes e componentes	64.599	9,87%	91.152	14,60%	(26.554)	155.751
Bens finais – bens de capital	34.038	5,20%	82.296	13,18%	(48.258)	116.335
Bens finais – bens de consumo	106.795	16,32%	136.895	21,92%	(30.100)	243.690
Total	654.537	100,00%	624.415	100,00%	30.122	1.278.951

Fonte: Elaboração própria pelas autoras com base em dados do UN COMTRADE.

Tabela 7 - América do Sul: estrutura das exportações totais por estágio de produção (2013), em % das exportações para resto do mundo

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Uruguai
Bens primários	21,7	76,7	37,1	28,5	63,3	56,8	36,5	36,8	32,8	33,2
Bens intermediários semiacabados	37,3	18,0	27	45,8	14,0	7,8	40,8	22,5	44,0	24,0
Bens intermediários de partes e componentes	8,5	0,05	6,5	1,5	1,0	0,7	0,2	0,5	0,6	1,2
Bens finais – bens de capital	9,0	0,01	10,3	1,4	1,2	0,8	4,0	0,5	0,8	1,8
Bens finais – bens de consumo	25,5	4,8	19,8	22,8	13,6	31,7	18,6	15,8	14,2	40,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados UN COMTRADE.

Nota: *Dada a indisponibilidade de dados, Venezuela e Suriname não estão computados.

Entre a pauta exportadora dos países sul-americanos e os volumes recebidos e realizados de IED, há, pelo menos, alguma aproximação dada pela reduzida participação de bens intermediários de partes e componentes nas exportações desses países para o resto do mundo (Tabela 7), embora, em termos de participação nas exportações sul-americanas, essa participação alcance maiores proporções, sobretudo para Argentina e Brasil (Tabela 8). Esses resultados refletem no padrão de comércio intrafirma apresentado pela América do Sul (Gráfico 9). Não bastassem as diferenças entre os países quanto à inserção externa (Tabela 6), uma proporção maior de fusões e aquisições (F&A) de investimento externo direto (IED) indicaria a entrada de multinacionais em estágios específicos da

cadeia produtiva. Tendo em vista que na América do Sul essa proporção é zero (Tabela 1), o padrão da participação dos bens intermediários corroboraria esse entendimento.

Tabela 8 - América do Sul: estrutura das exportações totais por estágio de produção (2013), em % das exportações sul-americanas*.

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Uruguai
Bens primários	7,9	4,5	42,8	10,5	17,7	6,8	0,2	1,7	6,5	1,4
Bens intermediários semiacabados	17,3	1,3	39,6	21,5	5,0	1,2	0,3	1,3	11,2	1,3
Bens intermediários de partes e componentes	26,4	0,0	64,0	4,8	2,4	0,7	0,0	0,2	1,0	0,4
Bens finais – bens de capital	20,1	0,0	72,4	3,3	2,0	0,6	0,1	0,1	0,9	0,5
Bens finais – bens de consumo	17,3	0,5	42,4	15,6	7,1	7,0	0,2	1,3	5,3	3,2
Total	13,8	2,2	43,7	14,0	10,6	4,5	0,2	1,7	7,6	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados UN COMTRADE.

Nota: *Dada a indisponibilidade de dados, Venezuela e Suriname não estão computados.

Castilho (2012) evidencia que, em 2009, os países menores – andinos, mais Paraguai e Uruguai – apresentaram a menor participação no comércio total da região e no conjunto dos países da Aladi¹⁵, sendo exportadores de bens intensivos em recursos naturais; tampouco há nível similar de importância do comércio regional: Bolívia (57,9%), Paraguai (55,1%), Uruguai (48,1%) e Argentina (39,1%) são aqueles que mais dependiam do mercado da Aladi – participações no comércio total estão entre parênteses – enquanto o Brasil dependia apenas em 18,1%. Isso pode indicar um desalinhamento de estruturas produtivas nacionais.

Quanto à especialização da pauta importadora sul-americana com o Brasil, por meio do Índice de Especialização Comercial (IEC)¹⁶, constatou-se que a pauta exportadora brasileira se concentra em químicos, eletrônicos excluídos partes e componentes, partes e componentes para produtos eletrônicos e elétricos, além de fibras e têxteis. Há também uma expansão considerável nas importações de maquinários e equipamentos e partes e componentes vindos do Brasil no período de 2006-2012 comparativamente ao período de 2000-2006 (Tabela 9). Esses níveis setoriais de especialização bilateral não indicam que tais setores sejam relevantes comercialmente em termos absolutos (HIRATUKA *et al.*, 2012). Isto é, embora o Brasil se destaque enquanto um fornecedor regional dos produtos anteriormente referidos, em termos gerais, é ainda de baixa intensidade.

¹⁵ É uma rede de acordos preferenciais de comércio entre seus doze países membros, tendo sucedido a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, na década de 1980. Todos os acordos regionais, como Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN), estão subscritos pela Aladi.

¹⁶ O Índice de Especialização Comercial mede a participação de dado setor *i* nas importações (exportações) realizadas pela região estudada vindos do país com o qual se quer realizar a comparação, relacionando-os com as importações (exportações) realizadas pelo mundo vindas desse mesmo país com o qual se comparou a região estudada. $IEC^i_{CN.AS} = \frac{M^i_{CN.AS}/MCN.AS}{M^i_{CN.TOT}/MCN.TOT}$, onde $M^i_{CN.AS}$ representam as importações realizadas pela América do Sul no setor *i*, vindas da China; $MCN.AS$ as importações totais realizadas pela América do Sul vindas da China; $M^i_{CN.TOT}$ as importações totais no setor *i* vindas da China e $MCN.TOT$ as importações totais vindas da China.

Tabela 9 - IEC – Índice de Especialização Comercial da pauta importadora sul-americana tendo como origem o Brasil

Setores	2000-2006	2006-2012	Δ%
Bens primários	0,35	0,36	1%
Bens Manufaturados (SITC 5 ao 8 menos 667 e 68)	1,7	2,14	26%
Produtos químicos (SITC 5)	2,59	2,13	-18%
Maquinários e equipamento de transporte (SITC 7)	1,8	2,64	47%
Eletrônicos excluídos partes e componentes (SITC 751 + 752 + 761 + 762 + 763 + 775)	3,5	4,33	24%
Partes e componentes para produtos eletrônicos e elétricos (SITC 759 + 764 + 772 + 776)	1,97	3,51	78%
Fibras têxteis, tecidos e roupas (SITC 26 + 65 + 84)	2,4	1,98	-17%
Bens manufaturados por intensidade tecnológica	1,7	2,14	26%
Manufaturas intensivas em trabalho e recursos	1,21	1,59	31%
Manufaturas de baixa intensidade tecnológica	1,21	1,44	18%
Manufaturas de média intensidade tecnológica	2,08	2,78	34%
Manufaturas de alta intensidade tecnológica	1,89	2,07	9%

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Para efeitos de comparação, tem-se que em relação à China, a especialização comercial das importações, no período de 2000-2006, dá-se em produtos químicos e manufaturados, sobretudo de média e alta intensidade. No período subsequente, ocorre uma redução considerável na concentração importadora de produtos químicos, bem como uma reconfiguração na intensidade tecnológica dos produtos manufaturados, passando a predominar aqueles de baixa intensidade tecnológica e intensivos em trabalho (Tabela 9).

Ao passo que o comércio entre América do Sul e Brasil tem especialização maior em bens de média intensidade tecnológica, ao se considerar as relações entre América do Sul e China, a especialização é maior em manufaturas de baixa intensidade tecnológica.

Hiratuka *et al.* (2012) apresentaram os índices de comércio intraindústria¹⁷ para o padrão de comércio entre os países latino-americanos e a China, dada a crescente discussão em torno dos efeitos da maior participação deste país nas pautas exportadora e importadora dos países da região. Tomando o padrão de comércio do Brasil com o resto da América do Sul, por setor (Anexo 1), o intercâmbio comercial é similar em bens primários, o qual evoluiu de 41,4% no início da década de 2000 para 72,5%, em 2012. No setor de eletrônica, excluindo partes e componentes, os fluxos comerciais se tornaram similares entre Brasil e os demais países sul-americanos em apenas 9,6% em 2012, partindo, em 2000, de 7,1%, representando o setor com maior discrepância nas trocas brasileiras na região.

Esse mesmo índice calculado para China mostra que em partes e componentes o padrão comercial evoluiu de forma interindustrial, tendo ficado muito próximo de 0, em 2012 (1%). O único setor para o qual as relações comerciais entre China e América do Sul são de caráter intraindustrial é nas manufaturas de baixa tecnologia, embora, tenham se tornado mais interindustriais entre 2010 e 2012, após terem alcançado 86,3%, em 2004. Hiratuka *et al.* (2012) observaram que o padrão comercial da China com a América do Sul caracteriza-se por ser do tipo interindustrial, isto é, no

¹⁷ Para tanto, os autores utilizam o índice proposto por Grubel e Lloyd em 1971, descrito pela fórmula: $B_i = ((X_i + M_i) - |X_i - M_i|) / (X_i + M_i)$, onde B_i = parcela intraindustrial do comércio do setor i ; X_i = valor das exportações do setor i ; M_i = valor das importações do setor i ; $|X_i - M_i|$ = comércio interindustrial no setor i ; $X_i + M_i$ = comércio total da setor i ; $i = 1, 2, 3, \dots, n$, sendo n é o número de setores. O índice pode variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior a parcela de comércio do tipo intraindustrial e quanto mais próximo de zero, menor essa parcela, ou seja, maior a parcela de comércio interindustrial.

período analisado (de 1990 a 2005), utilizando o índice Grubel-Lloyd, os valores mantiveram-se baixos e não apresentaram variações significativas.

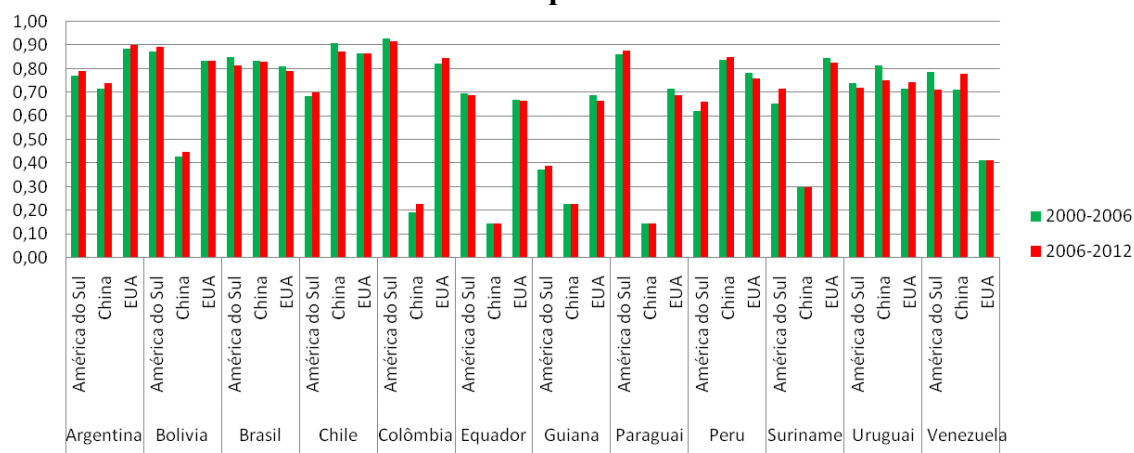
Tabela 10 - IEC – Índice de Especialização Comercial da pauta importadora sul-americana tendo como origem a China

Setores	2000-2006	2006-2012	Δ%
Bens primários	0,74	0,52	-30%
Bens Manufaturados (SITC 5 to 8 less 667 and 68)	1,03	1,03	0%
Produtos químicos (SITC 5)	2,96	2,02	-32%
Maquinários e equipamento de transporte (SITC 7)	1	1,03	3%
Eletrônicos excluídos partes e componentes (SITC 751 + 752 + 761 + 762 + 763 + 775)	1,01	0,96	-5%
Partes e componentes para produtos eletrônicos e elétricos (SITC 759 + 764 + 772 + 776)	0,83	0,82	-1%
Fibras têxteis, tecidos e roupas (SITC 26 + 65 + 84)	0,9	0,9	0%
Bens manufaturados por intensidade tecnológica	1,03	1,03	0%
Manufaturas intensivas em trabalho e recursos	0,84	0,84	0%
Manufaturas de baixa intensidade tecnológica	1,14	1,28	12%
Manufaturas de média intensidade tecnológica	1,04	1,13	9%
Manufaturas de alta intensidade tecnológica	1,15	1,01	-12%

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Dos indicadores intraindústria (Gráfico 4) calculados para a América do Sul com os parceiros comerciais Brasil e China, no período de 2000 a 2012, espera-se encontrar um caráter de comércio interindustrial, dada a pauta exportadora concentrada em recursos naturais. Isso, de fato, se observa para países como a Colômbia, Equador, Paraguai e outros. No entanto, para países como Brasil e Argentina, há um caráter intraindustrial que pode estar atrelado ao processo de industrialização desses países, a exemplo da integração vertical mantida entre esses países na indústria automobilística.

Gráfico 4 - Evolução do índice de comércio intraindústria para os países sul-americanos com parceiros comerciais



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Relativa proximidade dos níveis de comércio intraindústria intraregional entre os países da região pode indicar maior encadeamento entre as estruturas industriais nacionais, ao mesmo tempo, baixos níveis de comércio intraindústria dos países evidenciam maior especialização em bens primários, cuja fragmentação é ínfima e a competitividade não depende de esforços nacionais de progresso técnico. Integração da produção nacional às cadeias internacionais pode ocorrer também em termos de participação por estágios de produção em relação ao total.

4. Considerações Finais

Neste artigo, foram analisados aspectos estruturais de um processo de integração regional no âmbito do paradigma global de desenvolvimento econômico e inserção externa de cadeias globais de valor (CGV). Em alguma medida, discutiu-se o caso do sudeste asiático de integração produtiva associando-a a condições estruturais relativamente favoráveis.

Os fatores estruturais foram entendidos, portanto, como condicionantes do aprofundamento ou não da integração econômica regional entre os países da América do Sul. Para o período de 2000 a 2014, os fatores analisados foram: relação entre passivos externos e exportações, investimentos esperados em infraestrutura regional, existência de conexão física regional, inserção no comércio internacional com base em estágios de produção, nível de especialização comercial e comércio intraindustrial. Buscou-se analisar condições estruturais de ordem macroeconômica, de inserção internacional e de infraestrutura ou de conexão física regional. Argumentou-se que o aprofundamento de um acordo regional de integração para uma integração produtiva não representa simples escolha ou tomada de decisão de *policy makers*.

Os países sul-americanos enfrentam consistente restrição externa, bem como são bastante heterogêneos e não há uma economia agindo como força centrípeta regional. A carteira de investimentos em infraestrutura IIRSA-COSIPLAN não é consistente, com um objetivo de integração produtiva, visto que ela obrigatoriamente intensifica o comércio regional de bens intermediários, sendo necessária uma rede viária e ferroviária conectando esses países. Aliás, os países da região têm reduzida participação em bens intermediários no comércio com o resto do mundo, o que não ocorre quando se analisa a participação desses bens no comércio intrarregional. A especialização comercial regional aponta para setores com maior intensidade tecnológica.

Referências

- BALASSA, B. The theory of Economic Integration: An introduction. Lisboa: Clássica, 1961.
- BAUMANN, R. Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity. CEPAL-Brasil, 2010. (Texto para Discussão, n. 238).
- CARNEIRO, R. M. Globalização e Integração Regional. Caderno do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ano 3, n. 5, p. 43-81, 2008.
- CASTILHO, M. Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI. IPEA, 2012. (Texto de discussão, n. 1.705)
- CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. El mercado común latinoamericano. In: CEPAL. Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados. v. 1, 1959.
- COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad: modelos em pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. Nueva Sociedad, n. 250, p. 58-77, 2014.
- ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2013 (LC/G.2613-P), Santiago, Chile. Disponível em:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36861/S1420130_en.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 maio 2014.

- FAJNZYLBBER, F. Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1970.
- FIORI, J. L. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 42)
- FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 1967. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J. The empirical measurement of intra-industry trade. *Journal of Political Economy*, v. 120, n. 47, p. 494-517, 1971.
- HIRATUKA, C. et al. Relações Comerciais Entre América Latina e China: caracterização da evolução recente. In: BITTENCOURT, G. (Org.). *El Impacto de China em America Latina: Comercio e Inversiones*. 1ed. Montevideo: Red Mercosur, n. 20, v. 1, p. 83-131, 2012.
- HUMMELS, D.; RAPOPORT, D.; YI, K. Vertical specialization and the changing nature of world trade. *Economic Policy Review*, Federal Reserve of New York, v. 4, n. 2, p. 79-99, 1998.
- KIMURA, F. International production and distribution networks in East Asia: eighteen facts, mechanics, and policy implications. *Asian Economic Policy Review*, v. 1, p. 326-344, 2006.
- KOJIMA, K. The flying geese model of Asian Economic Development: origin theoretical extensions and regional policy implications. *Journal of Asian Economics*, v. 11, n. 4, p. 395-401, 2000.
- LEMOINE, F.; UNAL-KESENCI, D. China in the International Segmentation of Production Processes. Paris: CEPPII, 2002. (Document de travail du CEPPII 2002-02)
- MEDEIROS, C. A. de. A Dinâmica da Integração Produtiva Asiática e os Desafios à Integração Produtiva no Mercosul. *Análise Econômica (UFRGS)*, v. 29, n. 55, p. 7-32, 2011a.
- MEDEIROS, C. A. de. A economia política da crise e mudança estrutural na Ásia. *Economia e Sociedade*, v. 17, p. 33-54, 2001.
- MEDEIROS, C. A. de. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J. L. (Org.). *O Poder Americano*. 3. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 139-177.
- MEDEIROS, C. A. de. The political economy of the rise and decline of developmental states. *Panoeconomicus*, v. 1, p. 43-56, 2011b.
- MILBERG, W. The changing structure of international trade linked to global production systems: what are the policy implications? *International Labour Review*, v. 143, p. 45-90, 2004.
- OCAMPO, J. A. La macroeconomía de la bonanza económica latino-americana. *Revista de la Cepal*, n. 93, p. 7-29, 2007.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. The making of global capitalism: the political economy of American empire, New York, London: Verso, 2012.
- PEREIRA, L. V. A “nova onda de regionalismo”: uma reflexão sobre a agenda brasileira. *Mural Internacional*, v. 4, n. 1, p. 2-7, 2013.
- PREBISCH, R. Crisis mundial y nuevas formulas para la integración. Buenos Aires: *Integración Latinoamericana*, v. 10, n. 98, p. 50-55, 1985.

- PREBISCH, R. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- REVISTA AMERICA ECONOMIA. Multilaterais 2013. 2013. Disponível em: <http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_multilaterais_2013/ranking.php>. Acesso em: 17. 05. 2014.
- SARMENTO, K. Os acordos da ALADI estimulam a integração produtiva? Prêmio Jovens Economistas, documento 1, RedMercosur, 2012.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Indústria Mundial: Mudanças e Tendências Recentes. In: SARTI, F.; HIRATUKA, C. (Org.). Perspectivas do Investimento no Brasil: Indústria. Rio de Janeiro: Synergia, v. 1, 2010, p. 1-42.
- SERRANO, F. Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 11, n. 2, p. 237-253, 2002.
- SILVA, A. C. M. e. Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e a América Latina. Caderno do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 3 (5), p. 81-125, 2008.
- SLIPAK, A. M. America Latina y China: cooperación Sur-Sur o “consenso de Beijing”? Nueva Sociedad, n. 250, p. 102-113, 2014.
- TEIXEIRA, R. A.; DESIDERÁ, Walter. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. IPEA: Brasília, 2012. (Texto para Discussão, n. 1790)
- UNCTAD. WORLD INVESTMENT REPORT. 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf>. Acesso em: 17 maio 2014.
- VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, 2011.

Anexo

ANEXO 1 - Evolução dos indicadores de comércio intraindústria Brasil-América do Sul por setores (2000-2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produtos primários	0,414	0,537	0,497	0,585	0,653	0,667	0,657	0,702	0,729	0,695	0,718	0,801	0,725
Produtos manufaturados	0,600	0,636	0,641	0,468	0,413	0,388	0,406	0,429	0,488	0,600	0,578	0,585	0,615
Produtos químicos	0,758	0,821	0,823	0,732	0,744	0,705	0,673	0,628	0,712	0,703	0,668	0,682	0,728
Máquina e transportes	0,635	0,700	0,678	0,376	0,302	0,290	0,342	0,405	0,472	0,649	0,609	0,617	0,671
Eletrônica, sem partes e componentes	0,050	0,083	0,196	0,090	0,100	0,073	0,079	0,089	0,087	0,098	0,124	0,163	0,178
Partes e componentes para produtos eletrônicos	0,071	0,148	0,181	0,085	0,067	0,026	0,017	0,029	0,033	0,045	0,059	0,083	0,096
Fibras têxteis	0,764	0,619	0,641	0,420	0,465	0,411	0,401	0,458	0,508	0,583	0,661	0,675	0,615
Manufaturas trabalho-intensivas	0,471	0,399	0,461	0,347	0,331	0,302	0,328	0,324	0,345	0,366	0,383	0,382	0,349
Manufaturas de baixa tecnologia	0,226	0,273	0,296	0,279	0,179	0,187	0,192	0,188	0,238	0,266	0,252	0,308	0,313
Manufaturas de média tecnologia	0,739	0,761	0,723	0,427	0,351	0,377	0,440	0,492	0,548	0,725	0,687	0,665	0,697
Manufaturas de alta tecnologia	0,578	0,698	0,743	0,630	0,628	0,505	0,458	0,451	0,536	0,576	0,553	0,598	0,659

Fonte: Elaboração própria com dados da UNCTADstat.