



# **O BRASIL COMO VETOR DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: POSSIBILIDADES E LIMITES**

Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios

Working Paper nº 17, Julho de 2011



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

## 1. Introdução

Os projetos de integração regional e sub-regionais na América do Sul vêm registrando mais retrocessos que progressos. Nem no *front* das relações econômicas e, menos ainda, no das instituições regionais foram registrados avanços dignos de nota. Ao contrário, particularmente nesta segunda dimensão, os dois esquemas sub-regionais (Mercosul e Comunidade Andina de Nações) têm sido incapazes de superar conflitos e divergências, levando inclusive, no caso da CAN, à ruptura do projeto de integração.

Em um contexto de crescente fragmentação nas estratégias nacionais e de clivagem política entre países nacionalistas e liberais na América do Sul, tem sido recorrente o debate sobre o papel que se poderia esperar do Brasil como vetor de integração regional. Até o momento, as expectativas de que o país pudesse ter uma atuação mais pró-ativa nesta direção têm sido frustradas. Diante das evidentes dificuldades nos processos de integração econômica, o país tem optado por estimular projetos de caráter eminentemente político, como é o caso da UNASUL.

A discussão sobre os limites e possibilidades da atuação do Brasil como vetor de integração regional requer a análise das condicionantes econômicas, das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos e das prioridades brasileiras em suas relações com a região e com o mundo.

A segunda seção deste artigo apresenta a evolução recente e as características, em termos de composição geográfica e de classes de produtos, dos fluxos de comércio e dos investimentos diretos da América do Sul e, particularmente do Brasil. O objetivo principal desta análise é identificar a relevância global e setorial da América do Sul nas relações econômicas do Brasil com o mundo e, inversamente, a importância do Brasil para a região.

As políticas de inserção internacional dos países sul-americanos e seus impactos sobre os processos formais de integração regional e sub-regional são descritos na terceira seção. A quarta seção analisa as estratégias brasileiras para a América do Sul e, como contrapartida, a inserção do Brasil nas opções de política externa dos países da região.

Tendo como pano de fundo o panorama que emerge da análise desenvolvida nas seções anteriores, a última seção apresenta algumas especulações sobre o lugar que região

tende a ocupar nas estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos, sobre as condicionantes para que a região ganhe maior relevância na política econômica externa brasileira e para que o Brasil possa dar maior contribuição ao processo de integração regional.

## 2. Comércio e investimentos intra-regionais

### 2.1. Comércio intra-regional

Ao se analisar a evolução das exportações dos países sul-americanos, na primeira década do século, por países ou blocos de destino, é possível constatar que a participação das exportações intra-regionais nas exportações totais da região praticamente não se alterou, entre 2000/2001 e 2008/2009, tendo representado, neste segundo biênio 21% do total. O Brasil foi destino, nos dois biênios, de 8% das exportações regionais.

O crescimento da participação da Ásia como mercado de destino das exportações regionais é a mais significativa mudança na distribuição geográfica das vendas externas dos países sul-americanos (de 9%, em 2000/2001, para 17%, em 2008/2009). A China, cuja participação passa de 2% para 8%, entre os dois biênios, é a principal responsável por este crescimento da Ásia como destino das exportações sul-americanas. A contrapartida deste crescimento de participação asiática é a redução do peso dos EUA como destino das vendas externas da região (de 24% para 14%).

Tendências semelhantes se observam no caso das exportações brasileiras: estabilidade da participação sul-americana, forte crescimento asiático “puxado” pela China e queda sensível do peso dos EUA como destino das vendas brasileiras. Outra evolução relevante, apenas no caso do Brasil, é a crescente participação dos “demais países” como destino de suas exportações (passando de 16% para 23%, entre os dois biênios).

Tabela 1

Exportações da América do Sul por regiões e países de destino (2000/2001 e 2008/2009)

País/Bloco	Média 2000/2001				Média 2008/2009				Taxa de Crescimento	
	Brasil		América do Sul <sup>1</sup>		Brasil		América do Sul <sup>1</sup>		Brasil	América do Sul <sup>1</sup>
	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %		
<b>América do Sul</b>	<b>10.651.657</b>	<b>19</b>	<b>24.635.765</b>	<b>20</b>	<b>32.598.160</b>	<b>19</b>	<b>57.996.974</b>	<b>21</b>	<b>206</b>	<b>135</b>
Brasil	-	-	9.895.367	8	-	-	20.954.748	8	-	112
Mercosul	7.038.974	13	13.054.001	10	18.778.464	11	27.141.871	10	167	108
CAN	1.397.348	3	5.568.619	4	5.721.328	3	13.094.832	5	309	135
Demais	2.215.336	4	6.013.146	5	8.098.369	5	17.760.271	6	266	195
<b>Estados Unidos</b>	<b>13.648.310</b>	<b>25</b>	<b>30.108.228</b>	<b>24</b>	<b>21.463.746</b>	<b>13</b>	<b>37.606.205</b>	<b>14</b>	<b>57</b>	<b>25</b>
<b>União Europeia</b>	<b>15.344.112</b>	<b>28</b>	<b>15.891.003</b>	<b>13</b>	<b>40.146.940</b>	<b>23</b>	<b>38.326.887</b>	<b>14</b>	<b>162</b>	<b>141</b>
<b>Ásia</b>	<b>6.641.311</b>	<b>12</b>	<b>10.962.048</b>	<b>9</b>	<b>38.497.770</b>	<b>22</b>	<b>45.322.477</b>	<b>17</b>	<b>480</b>	<b>313</b>
China	1.493.328	3	2.595.973	2	18.288.914	11	21.122.485	8	1.125	714
Demais	5.147.983	9	8.366.076	7	20.208.857	12	24.199.992	9	293	189
<b>Outros</b>	<b>9.138.818</b>	<b>16</b>	<b>43.695.413</b>	<b>35</b>	<b>38.953.001</b>	<b>23</b>	<b>95.342.858</b>	<b>35</b>	<b>326</b>	<b>118</b>
<b>M U N D O</b>	<b>55.424.207</b>	<b>100</b>	<b>125.292.457</b>	<b>100</b>	<b>171.659.616</b>	<b>100</b>	<b>274.595.399</b>	<b>100</b>	<b>210</b>	<b>119</b>

Notas: <sup>1</sup>Exclusive Brasil

Fonte: Aladi

Do lado das importações, no caso da América do Sul, as principais evoluções registradas na década reproduzem aquelas observadas do lado das exportações, com algumas discretas diferenças. Observa-se estabilidade da participação sul-americana e queda dos EUA como origem das importações, assim como impressionante crescimento da participação chinesa como fornecedor das compras sul-americanas. A estas

evoluções, observadas nos fluxos de exportação e importação, junta-se, no caso destes últimos, a queda de participação da União Européia como fornecedor da região.

No caso do Brasil, a região perde participação como origem das importações do país, tendência que também se registra no caso das compras provenientes dos EUA e da União Européia. Em contrapartida, registra-se, como já se observara para a região como um todo, notável crescimento das importações provenientes da Ásia, em função especialmente do desempenho chinês, e aumento importante da participação dos “Demais países” como parceiros comerciais do Brasil também pelo lado das importações.

Tabela 2

Importações da América do Sul por regiões e países de origem (2000/2001 e 2008/2009)

País/Bloco	Média 2000/2001				Média 2008/2009				Taxa de Crescimento	
	Brasil		América do Sul <sup>1</sup>		Brasil		América do Sul <sup>1</sup>		Brasil	América do Sul <sup>1</sup>
	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	%	%
<b>América do Sul</b>	<b>10.681.844</b>	<b>18</b>	<b>26.229.101</b>	<b>31</b>	<b>22.757.393</b>	<b>14</b>	<b>76.050.267</b>	<b>32</b>	<b>113</b>	<b>190</b>
Brasil	-	-	10.396.709	12	-	-	28.317.557	12	-	172
Mercosul	7.770.764	13	16.546.263	19	14.607.562	9	44.251.134	19	88	167
CAN	820.400	1	4.686.884	5	3.977.263	3	18.342.978	8	385	291
Demais	2.090.680	4	4.995.955	6	4.172.568	3	13.456.156	6	100	169
<b>Estados Unidos</b>	<b>13.477.365</b>	<b>23</b>	<b>20.636.570</b>	<b>24</b>	<b>23.991.760</b>	<b>15</b>	<b>46.257.047</b>	<b>20</b>	<b>78</b>	<b>124</b>
<b>União Europeia</b>	<b>15.611.211</b>	<b>27</b>	<b>15.833.249</b>	<b>19</b>	<b>33.954.793</b>	<b>21</b>	<b>31.586.388</b>	<b>13</b>	<b>118</b>	<b>99</b>
<b>Ásia</b>	<b>9.406.917</b>	<b>16</b>	<b>12.509.980</b>	<b>15</b>	<b>44.262.928</b>	<b>28</b>	<b>52.708.570</b>	<b>22</b>	<b>371</b>	<b>321</b>
China	1.409.749	2	3.703.503	4	19.339.696	12	29.397.382	12	1.272	694
Demais	7.997.169	14	8.806.477	10	24.923.233	16	23.311.188	10	212	165
<b>Outros</b>	<b>9.515.301</b>	<b>16</b>	<b>10.305.013</b>	<b>12</b>	<b>33.040.207</b>	<b>21</b>	<b>30.456.642</b>	<b>13</b>	<b>247</b>	<b>196</b>
<b>M U N D O</b>	<b>58.692.637</b>	<b>100</b>	<b>85.513.913</b>	<b>100</b>	<b>158.007.080</b>	<b>100</b>	<b>237.058.912</b>	<b>100</b>	<b>169</b>	<b>177</b>

Notas: <sup>1</sup>Exclusive Brasil  
Fonte: Aladi

Em suma, o mercado regional permaneceu, na primeira década do século, muito importante para os países sul-americanos, sob a ótica das importações (respondendo por quase 1/3 do total em 2008/2009). Doze por cento das importações sul-americanas (exclusive o próprio Brasil) originaram-se no Brasil, nos dois biênios. O mercado regional é menos importante para as exportações sul-americanas do que para as importações, mas manteve sua participação em torno de 20% do total. O Brasil absorveu, nos dois biênios, apenas 8% das exportações sul-americanas. EUA e União Européia perdem participação como parceiros comerciais do Brasil e da América do Sul, em contraste com o crescimento do peso da China e, no caso do Brasil, dos “Demais Países”, tanto na exportação, quanto na importação.

A estabilidade na participação do comércio intra-regional nos fluxos de intercâmbio globais dos países da região, na década recém-encerrada, não deve ocultar o fato de que esta participação foi, na segunda metade da década anterior, nitidamente superior àquela registrada nos dois biênios considerados. Como se observa em estudo realizado em 2007, “en el bienio 1995-1996 las exportaciones a América del Sur habían representado el 25% de las exportaciones totales (con un pico en 1996-1997). La reducción de la importancia de América del Sur como destino para las exportaciones de la región es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como destino para las exportaciones regionales. La participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó de 15% en 1995-1996 a sólo 8.8% en 2003-2004” (Bouzas, Motta Veiga e Rios, 2008). Em 2008/2009, esta participação pouco evoluiu, mantendo-se em torno de 10%.

O comércio intra-regional tem como característica mais marcante, em termos de composição, a forte presença de produtos manufaturados, em comparação com a composição da pauta de exportação sul-americana para o resto do mundo, em que se destacam as *commodities*. De fato, os quatro principais produtos da pauta de exportação sul-americana para o mundo, tanto em 2000/2001 quanto em 2008/2009, são *commodities*. Entre os dez principais produtos da pauta, apenas dois (veículos automotores e pedras e metais preciosos e semipreciosos) não podem ser considerados *commodities*.

Já a pauta de exportações para a própria região, embora também registre forte presença de *commodities*, tem participação significativa de produtos manufaturados, com destaque para veículos automotores, plásticos e máquinas e equipamentos mecânicos, todos posicionados, em 2008/2009, entre os seis principais produtos de exportação intra-regional. Além disto, a pauta intra-regional de exportações de manufaturados registra participação relativamente elevada de bens de média e alta intensidade tecnológica. Assim, por exemplo, no caso das exportações dos países do Mercosul para os demais países latino-americanos, esta participação alcançou, em 2009, mais de 50% das vendas totais para a região (neste caso, a América Latina).

Tabela 3

Exportações da América do Sul para o mundo: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

Capítulo do SH	M0102	Rank	US\$ mil FOB	
			M0809	Rank
27-Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	36.578.897	1	104.261.977	1
74-Cobre e suas obras	5.879.737	2	24.486.939	2
26-Minérios, escórias e cinzas	4.228.780	3	23.153.595	3
23-Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares, alimentos preparados para	4.021.387	4	11.245.281	4
71-Pedras, metais preciosos(as) ou semipreciosos(as), semelhantes e suas obras	2.211.606	9	10.704.381	5
08-Frutas, cascas de cítricos e de melões	3.224.160	5	8.219.710	6
15-Gorduras óleos e ceras animais vegetais	2.028.133	10	7.528.501	7
87-Veículos automotores tratores ciclos	2.953.389	7	7.128.040	8
10-Cereais	2.762.770	8	6.360.023	9
3-Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	3.157.328	6	5.662.326	10

Notas: <sup>1</sup>Exclusive Brasil

Fonte: COMTRADE

Tabela 4

Exportações da América do Sul para a região: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

Capítulo do SH	M0102	Rank	US\$ mil FOB	
			M0809	Rank
27-Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	3.950.484	1	8.090.729	1
87-Veículos automotores tratores ciclos	2.217.681	2	5.738.265	2
10-Cereais	1.367.616	3	2.526.223	3
39-Plásticos e suas obras	1.063.263	4	2.411.766	4
74-Cobre e suas obras	509.773	7	2.271.435	5
84-Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	772.520	5	1.985.942	6
15-Gorduras óleos e ceras animais vegetais	440.107	8	1.368.888	7
48-Papel e cartão, obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	568.865	6	1.221.382	8
12-Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc.	350.947	10	1.191.316	9
26-Minérios, escórias e cinzas	353.169	9	1.105.941	10

Notas: <sup>1</sup>Exclusive Brasil

Fonte: COMTRADE

Esta especificidade do comércio intra-regional já fora registrada em estudos realizados no final do século anterior e início do atual<sup>1</sup> e se mantém relativamente estável nos dois biênios considerados. No caso das exportações dos países da Comunidade Andina e considerando a América Latina como região de destino, observa-se, entre 2000 e 2008, um aprofundamento desta tendência, já que as exportações de manufaturados deste grupo de países crescem, no período, a taxas nitidamente superiores às registradas pelas exportações para outras regiões e para o mundo (Cepal, 2010). No Mercosul, a mesma observação não é válida, porque o comércio intra-regional de manufaturas cresce a taxas próximas às registradas nas exportações sub-regionais para o mundo.

Na realidade, esta característica é particularmente acentuada no caso dos fluxos de comércio interno aos acordos comerciais sub-regionais - ou seja, ao Mercosul e à CAN, no caso sul-americano. É nos fluxos intra-subregionais que se encontra a maior incidência de manufaturas nos fluxos comerciais.

Este fato aponta para uma segunda característica dos fluxos intra-regionais: a importância do comércio intra-subregional dentro daqueles fluxos. Assim, por exemplo, no caso dos países da Comunidade Andina, o comércio entre eles (medido pelas exportações) respondeu, em 2008, por 57% das exportações daqueles países para a América do Sul. Para o Mercosul, esta participação, no mesmo ano, foi de 50%.

Uma terceira característica do comércio intra-regional – que resulta, em boa medida, do peso das manufaturas nestes fluxos – são os índices relativamente elevados de comércio intra-indústria (CII) observados em comparação com os registrados para o comércio dos países sul-americanos com outras regiões do mundo. Assim, por exemplo, a Argentina registra um índice de CII - calculado pela CEPAL - em seu comércio com os demais países da América Latina da ordem de 0,41 (0,56, no comércio bilateral com o Brasil), em contraste com um índice de apenas 0,03 no comércio bilateral com a Ásia e de 0,27 em seu comércio com o mundo todo. No caso do Brasil, os três índices são da ordem de 0,36, 0,08 e 0,28, respectivamente e, para a Colômbia, de 0,43m 0,02 e 0,23.

Na realidade, apesar das especificidades das pautas exportadoras dos países sul-americanos, registra-se, para todos eles, o mesmo padrão de diferenciação dos índices de CII, em que os indicadores observados para o comércio intra-industrial são mais elevados, no caso dos fluxos intra-regionais, do que nos demais fluxos. Vale ainda observar que tal característica se intensifica nos fluxos de comércio bilaterais envolvendo países de um mesmo acordo de integração na América do Sul - ou seja, fluxos intra-Mercosul e intra-CAN.

A composição das exportações brasileiras para a região e para o mundo apresenta o mesmo tipo de diferença, mas, neste caso, mais acentuada do que a observada para as exportações regionais. De fato, entre os dez primeiros produtos de exportação brasileira em 2008/2009, cinco podem ser caracterizados como commodities, quatro dos quais encontram-se entre as cinco primeiras posições do *ranking*. No caso das exportações brasileiras para a região, apenas dois dos dez principais produtos são commodities e quatro dos cinco principais são bens industrializados. Ou seja, o diferencial de composição das exportações regionais *vis à vis* das vendas ao mundo é mais intenso

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, ALADI (2001)

para o Brasil do que para os demais países da América do Sul, fazendo da região um mercado especialmente relevante para os exportadores industriais brasileiros.

Tabela 5

Exportações brasileiras para o mundo: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

Capítulo do SH	M0102	Rank	US\$ mil FOB	
			M0809	Rank
26-Minérios, escórias e cinzas	3.191.839	4	16.589.859	1
27-Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	1.500.427	10	16.173.412	2
87-Veículos automóveis tratores ciclos	4.433.926	1	11.568.141	3
12-Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc.	2.484.964	7	11.329.920	4
02-Carnes e miudezas comestíveis	2.079.156	8	11.076.669	5
84-Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	4.265.198	2	10.323.057	6
72-Ferro fundido ferro e aço	3.141.072	5	9.784.622	7
17-Açúcares e produtos de confeitaria	1.847.724	9	7.121.234	8
85-Máquinas e aparelhos e materiais elétricos, suas partes e etc.	3.092.501	6	6.059.637	9
88-Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	3.564.362	3	5.031.827	10

Fonte: COMTRADE

Tabela 6

Exportações brasileiras para a região: principais produtos (2000/2001 e 2008/2009)

Capítulo do SH	M0102	Rank	US\$ mil FOB	
			M0809	Rank
87-Veículos automóveis tratores ciclos	1.786.627	1	6.647.495	1
84-Reatores nucleares, caldeiras e máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	1.316.755	2	3.723.056	2
85-Máquinas e aparelhos e materiais elétricos, suas partes e etc.	1.016.942	3	3.055.786	3
27-Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias	160.808	10	2.955.419	4
72-Ferro fundido ferro e aço	374.135	6	1.697.918	5
39-Plásticos e suas obras	557.745	4	1.447.238	6
73-Obras de ferro fundido, ferro ou aço	282.828	8	857.336	7
02-Carnes e miudezas comestíveis	179.807	9	843.468	8
48-Papel e cartão, obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	539.789	5	842.817	9
40-Borracha e suas obras	327.631	7	807.439	10

Notas: \*Exclusive Brasil

Fonte: COMTRADE

## 2.2. Investimentos intra-regionais

Os fluxos de IDE direcionados à América do Sul vêm registrando significativo crescimento desde meados dos anos 90. Assim, no período 1994/1998, os ingressos de IDE na região foram da ordem de US\$ 34,7 bilhões anuais, média que passou para US\$ 43,4 bilhões, em 1999/2003, e para US\$ 57,3 bilhões em 2004/2008 (alcançando US\$ 90 bilhões neste último ano). Brasil (com US\$ 26,3 bilhões), Chile (US\$ 10,6 bilhões), Colômbia (US\$ 7,9 bilhões), Argentina (US\$ 5,8 bilhões) e Peru (US\$ 3,4 bilhões) foram os principais países receptores destes investimentos no período 2004/2008 (Cepal, 2009).

Ao longo das duas últimas décadas, as estratégias das transnacionais externas à região na América do Sul buscaram, tanto em setores de manufaturas (automóveis, químicos), quanto de serviços (bancos, telecomunicações), ultrapassar a dimensão de atuação nacional, “regionalizando” sua atuação e, em geral, fazendo do Brasil o *hub* de suas atividades sul-americanas. Algumas destas empresas atuam principalmente nos marcos de acordos regionais, como o Mercosul (caso das empresas automobilísticas), enquanto outras distribuem unidades de produção em diferentes países da região, como as

empresas de alimentação e bebidas, comércio varejista, telecomunicações, etc. Mais importante do que a disseminação de subsidiárias na região, é o fato de que as estratégias das empresas passaram a seguir, em muitos setores, uma lógica de divisão regional ou sub-regional do trabalho, complementando funções e atividades entre os países da região.<sup>2</sup>

Uma dimensão importante da evolução dos fluxos de IDE para a região diz respeito ao forte crescimento registrado nos investimentos direcionados a setores intensivos em recursos naturais. Se a década de 90 foi marcada pelo crescimento dos ingressos de IDE em setores de serviços, como bancos, seguradoras, energia e telecomunicações, a primeira década do século XXI destacou-se pela importância dos fluxos de IDE voltados para a exploração de recursos naturais. Esta evolução é particularmente notável no Brasil, na Colômbia e, em menor grau, no Chile. No Brasil, por exemplo, em 2000, os investimentos externos em recursos naturais representaram 2% dos ingressos totais de IDE (US\$ 649 milhões), participação que cresce para 29,2%, em 2008 (US\$ 13 bilhões). Na Colômbia, esta participação se eleva de 5% para 54,5%, entre 2000 e 2008. Em contrapartida, em função de mudanças políticas e regulatórias, países como Venezuela e Equador, cujos ingressos de IDE se concentram historicamente em recursos naturais (petróleo), viram a participação deste segmento se reduzir nas entradas de investimentos externos, com registro de desinvestimento nos anos mais recentes (Cepal, 2009).

Ao longo da última década, a América do Sul ganhou relevância como região de origem de IDE após décadas em que sua participação nos fluxos de investimentos internacionais se deu como região de destino. Até meados da década recém-encerrada, o principal investidor sul-americano na região era o Chile (principalmente no setor de serviços). No mesmo período, os investimentos externos brasileiros, embora não expressivos, se faziam sobretudo na região. Assim, das vinte maiores transnacionais brasileiras listadas pela CEPAL (2005), apenas três não tinham operações na América Latina (os dados da CEPAL não desagregam a América do Sul). Sobretudo a partir da segunda metade da década, os investimentos brasileiros na região cresceram, mas não necessariamente acompanharam a expansão dos investimentos brasileiros fora da região. Estes foram marcados por algumas grandes operações, como a compra da INCO pela Vale, no Canadá, as aquisições feitas por empresas petroquímicas e siderúrgicas brasileiras nos EUA e investimentos em mineração na África.

Os investimentos brasileiros na região ainda representam uma parcela pequena do total de IDE que tem o Brasil como origem. De fato, excluindo-se os investimentos feitos em paraísos fiscais, em 2006/2007, a participação sul-americana nos investimentos externos de empresas brasileiras foi da ordem de 12,5%, enquanto na média anual de 2008 e 2010 (excluindo-se 2009, ano de crise) foi de apenas 8%<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> De acordo com Tussie e Trucco (2010), “... a partir das reformas econômicas da década de 90, as empresas transnacionais em geral (...) contribuíram para conferir renovado ímpeto à dinâmica da economia política do regionalismo sulamericano através da integração de cadeias de valor”.

<sup>3</sup> Segundo Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2011), nos primeiros anos do século XXI, os fluxos de IDE brasileiros direcionados à América do Sul “chegaram a representar 50% do total dos investimentos do Brasil no exterior”, mas “entre 2004 e 2008 tiveram esta participação reduzida para 20,5%” do total.



Brasil e Chile são hoje os principais países emissores de IDE na região, tendo o primeiro investido, em 2008, cerca de US\$ 20,5 bilhões e o segundo US\$ 6,9 bilhões. Os investimentos externos brasileiros ocorrem principalmente em setores intensivos em recursos naturais, siderurgia, petroquímica e alimentos e bebidas, e se orientam para países sul-americanos (Peru, Argentina) e africanos, mas também crescentemente a países desenvolvidos (Canadá, EUA). Na região, assim como na África, investimentos brasileiros em serviços de construção e engenharia também são relevantes e já ocorrem há algumas décadas – muito antes que começassem os investimentos externos dos setores da indústria.

Diferentemente de seus pares asiáticos, as transnacionais latino-americanas têm pequena presença em setores de alta tecnologia como automóveis, aparelhos eletrônicos e equipamentos de telecomunicações. A força das empresas da região está concentrada em empresas de setores intensivos em recursos naturais. De acordo com a CEPAL (2008), essas empresas foram lentamente agregando valor a seus produtos. Muitas empresas também aproveitaram o crescimento interno de mercados da região para conquistar novos nichos de mercado em países vizinhos ou próximos.

O acesso aos mercados domésticos da região – e a ocupação de *market-shares* significativos nestes mercados – no caso de bens de consumo e intermediários e de bens de serviços, e crescentemente o acesso a recursos naturais parecem ser os principais fatores motivadores dos investimentos intra-regionais. Em geral, investimentos em projetos intensivos em recursos naturais têm valores unitários (por projeto) muito superiores àqueles de inversões em bens de consumo e intermediários. Neste sentido, o crescimento agregado dos fluxos de investimentos intra-regionais reflete, nos últimos anos, sobretudo o aumento de peso dos projetos associados a recursos naturais no total daqueles fluxos. Os investimentos brasileiros na região se dão principalmente através de aquisição de empresas – e marcas – locais, quando se trata de bens de consumo e intermediários. No caso de setores intensivos em recursos naturais, há um número crescente de projetos *greenfield*.

Grande parte deste conjunto de características pode ser identificada no fluxo de IDE do Brasil para a Argentina. Os fluxos de investimentos do Brasil para a Argentina cresceram, entre 2003 e 2008, levando a participação brasileira no ingresso total de IDE naquele país de 4%, no primeiro ano, para 11%, no último. Esta participação foi ainda maior entre 2005 e 2007, atingindo entre 15% e 17%, quando as aquisições e fusões foram de longe a principal modalidade de entrada das empresas brasileiras no mercado argentino. Assim, entre 2005 e 2007, a participação brasileira em fusões e aquisições internacionais na Argentina alcançou percentuais entre 25% e 35% do total, confirmando a preferência brasileira pela compra de ativos e de marcas neste mercado, *vis à vis* da opção de investimento *greenfield*.

No ano de 2008, antes da crise internacional, os principais anúncios de investimentos intra-regionais envolveram empresas brasileiras do setor de petróleo (Petrobrás), mineração (Vale e Votorantim), siderurgia (Gerdau) e carnes (JBS e Marfrig) e os principais mercados de destino destes investimentos na região foram Argentina, Colômbia e Peru. Os investimentos chilenos se concentraram, neste mesmo ano, no comércio varejista com a aquisição de empresas e abertura de lojas no Peru, Colômbia e Brasil.

A dinâmica de investimentos intra-regional foi afetada pelo constrangimento de crédito decorrente da crise financeira internacional, assim como pelo desaquecimento do crescimento econômico na região, concentrado em 2009. Mas os dados de 2010 sugerem que, pelo menos no caso das transnacionais brasileiras, já houve uma expressiva retomada do crescimento dos investimentos na região, além de haverem sido iniciados diversos novos projetos.

Assim, no caso do Brasil, segundo o IndexInvest, elaborado pelo Cindes ([www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)), durante o ano de 2010, as empresas brasileiras realizaram 21 investimentos na América do Sul e México, o que representou uma alta de 30% em relação ao número registrado no ano anterior. Apesar deste crescimento em relação a 2009, o número de investimentos efetuados em 2010 ainda ficou abaixo do desempenho registrado em 2007 e 2008, quando foram realizados foram respectivamente 35 e 29 investimentos brasileiros na região considerada.

Os principais países receptores dos novos investimentos brasileiros foram a Argentina, a Colômbia e o Peru. O Peru destacou-se pelo número de investimentos realizados em seu território, mas também por ter recebido dois dos três maiores aportes de empresas brasileiras na região - um investimento da Vale, no valor de US\$ 566 milhões, e outro da Votorantim, de US\$ 420 milhões, ambos relacionados à exploração de recursos naturais e de energia. Na Argentina, os investimentos envolvem diferentes setores e, no caso de bens de consumo, estão sendo orientados por motivações *market seeking* e são incentivados pelo objetivo de *tariff (and non tariff) jumping*, buscando os investidores garantir acesso ao mercado argentino em uma situação de recrudescimento do protecionismo comercial naquele país. Mas, também neste caso, há importantes investimentos em curso relacionados à exploração de recursos naturais.

Nos últimos anos, parece ter crescido o peso de fatores políticos e relacionados às políticas domésticas dos países da região na decisão de investimento intra-regional das empresas transnacionais sul-americanas, mais além dos investimentos na Argentina feitos para contornar barreiras comerciais. Assim, por exemplo, investimentos brasileiros na Venezuela – país onde ativos estrangeiros, inclusive gerados por investimentos originários da região, foram recentemente expropriados pelo governo – são incentivados pela “proteção” oferecida informalmente pelo Presidente do país, embora nem sempre este incentivo convença os potenciais investidores (caso do projeto petroquímico da Braskem na Venezuela). Por outro lado, investimentos externos da Venezuela na região também são fortemente condicionados por objetivos políticos e sua lógica responde à busca, pelo governo venezuelano, de coalizões com outros países, como Bolívia, Equador e Brasil.

Mas se as incertezas regulatórias e políticas incentivam certos investimentos politicamente protegidos e beneficiados, elas também desestimulam investimentos externos nos mesmos países em que o IDE passou a ser menos bem vindo, nos últimos anos. Há casos de empresas da região que, no período recente, desistiram de projetos de investimento intra-regionais ou que reduziram sua exposição ao risco político em países da região em que já tinham realizado investimentos. Em contraposição, a estabilidade regulatória e a opção por políticas de atração de IDE parecem contar crescentemente na decisão de empresas da região – e de fora dela – de investir em países como o Peru, o Chile e a Colômbia.

Como os IDEs - extra e intra-regionais - na América do Sul crescentemente se orientam para setores intensivos em recursos naturais e energia, pode-se prever que o peso do condicionante “risco político” e dos diferentes instrumentos para mitigar tal tipo de risco tende a aumentar. O potencial de conflitos associados a tais investimentos envolve não apenas os governos dos países receptores – sobretudo quando as políticas destes são pautadas pela agenda do nacionalismo econômico – mas também segmentos da sociedade civil, como as comunidades diretamente afetadas pelas inversões.

### **3. As políticas de inserção internacional dos países sul-americanos**

#### ***3.1. O ambiente regional: fragmentação e polarização nas estratégias de inserção***

Ao longo dos anos 90, o paradigma de política econômica doméstica e externa dos diferentes países sul-americanos evoluiu ao longo de uma trajetória de liberalização. É bem verdade que as estratégias nacionais não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais (caso do Chile), outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos (México) ou com países vizinhos (Brasil). Além disso, a intensidade de adesão ao paradigma liberal de política foi “modulado” por características econômicas e político-institucionais nacionais, variando bastante segundo os países. No gradiente de posições, o Brasil foi o país da região cuja adesão ao paradigma liberal foi mais condicionado pelo “peso” da tradição industrialista e protecionista, enquanto a Argentina situou-se no pólo oposto, adotando um padrão “maximalista” de adesão a políticas liberalizantes.

Independente da intensidade da adesão dos diferentes países ao paradigma liberal, a direção das mudanças foi a liberalização e, no plano das políticas comerciais, esta tendência se traduziu em iniciativas unilaterais e na participação em processos preferenciais de negociação ambiciosos envolvendo países desenvolvidos. Acordos comerciais intra-regionais também ganharam dinamismo, através de mecanismos sub-regionais, cujo objetivo explícito era a constituição de uniões aduaneiras (Mercosul), e bilaterais (diversos acordos de livre comércio firmados entre os países da região).

Na década corrente, esta convergência desapareceu, dando lugar à adoção de estratégias diversas – e inclusive divergentes – de inserção internacional. De um lado, alguns países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. Esses são os países que decidiram negociar com os EUA e a União Europeia e que, à exceção do Chile, fazem parte de esquemas sub-regionais de integração (essencialmente Peru e Colômbia).

De outro lado, consolidou-se um grupo de países que resistem não apenas a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial, mas também a assumir compromissos com regras não estritamente comerciais nos acordos (Argentina, Brasil, Venezuela, Equador e Bolívia). Todos estes países, à exceção do Brasil, passaram a adotar políticas públicas que reverteram nitidamente tendências que se manifestaram nos anos 90<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> As evoluções observadas nas políticas de inserção internacional dos países da região inserem-se em um processo global de revisão de paradigmas de política econômica. Dificilmente se poderia entender a evolução recente das estratégias de política econômica e de inserção internacional em diversos países sul-

A partir do início do século, os movimentos de revisão das políticas econômicas de países como Argentina, Venezuela e Bolívia vêm provocando mudanças na política comercial e de atração de investimento externo praticada por esses países. Registra-se, nesta linha, recrudescimento do protecionismo comercial, denúncia de acordos bilaterais de investimentos e, no caso dos dois últimos países, expropriação de ativos estrangeiros.

Ou seja, há uma clara segmentação das estratégias de inserção internacional vigentes na América do Sul, reforçada pela “politização” - defendida pelos países revisionistas - da agendas econômicas domésticas e externas, mas há, mais além da oposição entre liberais e revisionistas, linhas secundárias de clivagens que dificultam a geração de consensos abrangentes (multitemáticos) dentro de cada um dos grupos.

### ***3.2. Das divergências nas estratégias nacionais à crise da integração***

Neste contexto, as iniciativas de integração, que ganharam fôlego nos anos 90, especialmente através dos dois acordos sub-regionais (Mercosul e CAN), perderam fôlego e parecem viver um longo período de estagnação e crise de identidade. No caso da CAN, a clivagem política entre países liberais e nacionalistas praticamente inviabilizou o projeto integracionista e a assinatura, por apenas dois membros do grupo, de acordos bilaterais com os EUA e a União Europeia, reduz as chances de uma retomada do processo.

No Mercosul, onde se registrou forte convergência nas orientações políticas dos quatro governos, o projeto de integração permaneceu praticamente estagnado, refletindo a enorme dificuldade que tem o nacionalismo econômico para acomodar objetivos de cooperação regional (inclusive a integração) e visões de longo prazo no plano da política econômica externa.

Se as forças de integração herdadas da década anterior estão fragilizadas, as novas iniciativas – inspiradas no que se denominou o “regionalismo pós-liberal” – enfrentam grandes dificuldades para “decolar”.

De fato, em meio à crise dos projetos de integração típicos dos anos 90 – “ancorados” no regionalismo aberto e numa agenda essencialmente comercial – emerge, através de iniciativas bastante heterogêneas como a CSAN, a UNASUL e a ALBA, um regionalismo que se poderia denominar de pós-liberal na região. Este pretende expressar, no campo das relações intra-regionais, uma nova ordem de prioridades e uma nova agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região.

---

americanos sem levar em o ambiente internacional favorável à crítica do projeto liberal de abertura dos mercados e de convergência regulatória em torno de modelos fornecidos pelos países desenvolvidos, dominante nos anos 90. A crise econômica de 2008 intensifica a percepção dos riscos da interdependência, introduz novas fontes de tensões e conflitos econômicos entre países e produz um ambiente menos favorável à cooperação na esfera internacional. Nos países em desenvolvimento, ganha novo fôlego a idéia de um Estado forte na economia como mecanismo de provisão da segurança e da coesão social ameaçadas pela instabilidade e pelas incertezas da economia global.

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar “endogenamente” benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas nacionais “de desenvolvimento” e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade.

Daí decorrem, nas iniciativas informadas por este paradigma, duas conseqüências. A primeira delas é a redução acentuada da importância atribuída à dimensão comercial ou o enquadramento da agenda comercial segundo uma visão de administração estatal dos fluxos (caso da ALBA).

A ampliação temática da agenda para incluir assuntos não econômicos é a segunda conseqüência da adoção da hipótese básica desse paradigma. Esses temas são trazidos à agenda segundo critérios bastante diversificados, como a suposta pertinência para viabilizar objetivos de desenvolvimento e/ou de equidade, a necessidade de participação no processo de grupos sociais que teriam sido excluídos dos modelos liberais de integração, etc.

Esse duplo movimento – a redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda indo mais além dos limites da temática econômica – coloca desafios não triviais para o regionalismo pós-liberal. Embora em outras regiões do mundo, como a Ásia, a agenda econômica de cooperação entre países venha evoluindo no sentido de integrar dimensões não comerciais, ela não se faz em detrimento da temática mais tradicional dos acordos de comércio, que parece ser um componente inescapável da agenda do novo regionalismo asiático<sup>5</sup>.

Além disso, formas não comerciais de cooperação tendem a ser muito mais exigentes institucional e politicamente do que a simples liberalização recíproca de fluxos comerciais. A experiência do MERCOSUL é eloqüente, nesse sentido: superada a fase de liberalização automática, gradual e universal das tarifas dentro do bloco, esse passou a apresentar enormes dificuldades para avançar nas áreas não comerciais de sua agenda temática (Motta Veiga, 2003).

Outro desafio que a ampliação da agenda econômica coloca se relaciona às dificuldades para tornar operacionais determinadas idéias ou temas-chave da nova ideologia integracionista, como é o caso do “espaço para políticas”, das “políticas para fomentar a complementação produtiva” ou daquelas voltadas para o tratamento das assimetrias. A operacionalização dessas orientações esbarra seja em restrições econômicas e institucionais (caso do tratamento das assimetrias), seja ainda na definição de instrumentos e mecanismos para concretizar o objetivo genérico (por exemplo, a

---

<sup>5</sup> A experiência européia – referência maior do regionalismo – também fornece um exemplo interessante a esse respeito. De fato, essa experiência foi capaz de integrar gradualmente à sua agenda temas não comerciais e não econômicos, mas o fez sem perder nunca de vista a prioridade da agenda de liberalização comercial e da competição entre seus membros e entre esses e o resto do mundo. Nesse sentido, o processo de integração européia, que parece inspirar os críticos da “integração liberal” por sua capacidade para incorporar à agenda temas relacionados à equidade e ao desenvolvimento, é antes um exemplo de ampliação da agenda sem prejuízo da prioridade concedida à liberalização.

complementação produtiva). Já a operacionalização do conceito de “espaços de política” é essencialmente negativa e, por isso, mais fácil de realizar: para fazê-lo basta evitar que se consolidem em acordos internacionais compromissos vistos como capazes de restringir a liberdade para fazer políticas “de desenvolvimento”. No caso da integração sul-americana, o efeito dessa postura de preservação do *policy space* nacional é a resistência a compartilhar soberania econômica em áreas onde tal compartilhamento seria necessário para fazer avançar objetivos integracionistas.

Os esforços para avançar na área de cooperação política - que estão por trás da criação da UNASUL - tampouco foram capazes de superar os obstáculos à cooperação e integração regionais que representam o nacionalismo econômico e a prioridade quase absoluta conferida por diversos países da região às suas agendas domésticas *vis à vis* da agenda regional (ou mesmo sub-regional). As mesmas divergências entre visões e projetos que se identificam entre os países sul-americanos na área econômica afloram na esfera política e eventualmente com maior intensidade.

Portanto, concluída a primeira década do século XXI, o balanço dos resultados da região em termos de cooperação e de integração regional é negativo. Os esquemas de cooperação herdados da década anterior – fortemente apoiados em processos de integração comercial – perderam força ou passaram a ser diretamente questionados, enquanto os novos projetos em áreas não comerciais demonstram grandes dificuldades para avançar. Como em outras épocas da história da região, o projeto de integração sul-americana parece cada vez mais se confinar à retórica - e, pior ainda, satisfazer-se com isso.

#### **4. As estratégias regionais dos países sul-americanos**

##### **4.1. A estratégia brasileira**

O governo Lula buscou, desde o início, aumentar o grau de prioridade concedido pela política externa brasileira à região – aprofundando tendência esboçada no segundo governo FHC, quando se criou a IIRSA – mas o fez a partir de um diagnóstico crítico da agenda de cooperação e integração dos anos 90. No entanto, isso se traduziu menos na adoção e na promoção de uma ativa “agenda de integração pós-liberal” do que numa atitude de complacência e simpatia em relação às tendências emergentes na região.

Como resultado, o Brasil priorizou a implementação de um projeto regional de cunho político – a CSAN e depois a UNASUL – e apoiou - sem muita ênfase e sem consequências práticas perceptíveis - a “diversificação” temática da agenda de cooperação e integração.

Mais ilustrativo da postura brasileira frente ao novo ambiente foi a maneira encontrada pelo governo Lula para lidar com situações de conflitos na área econômica envolvendo interesses brasileiros e governos de países que compartilham com o brasileiro a crítica ao modelo econômico dos anos 90. No atacado, a postura brasileira foi a “paciência estratégica” em relação às medidas dos vizinhos e a aceitação dos pleitos destes como anseios legítimos gerados por projetos nacionais de desenvolvimento.

No varejo, conflitos comerciais ou relacionados a investimentos brasileiros no exterior foram tratados bilateralmente, não gerando, da parte do governo brasileiro, iniciativas de retaliação, mas tampouco levando o Brasil a investir no estabelecimento de “regras

do jogo” aplicáveis a fluxos de comércio e inversões intra-regionais (ou mesmo bilaterais).

A estratégia brasileira frente a uma região às voltas com mudanças profundas e aceleradas foi, portanto, essencialmente reativa - exceto na proposição de projetos políticos ambiciosos como a UNASUL. Esta postura do governo Lula gerou muitas críticas domésticas à sua política sul-americana, mas tais críticas em geral se circunscreveram à denúncia da “fraqueza” da posição brasileira diante de países econômica e politicamente débeis.

De forma mais consistente, a posição do governo Lula foi questionada pela idéia de que a crescente assimetria econômica entre o Brasil e o restante da região, aliada à projeção internacional adquirida pelo Brasil em foros e instâncias globais, reduziria incentivos para investimento significativo de capital político do país na região.

Nesta visão, que se apóia em evoluções estruturais da economia brasileira e no crescente protagonismo do Brasil em arenas de negociação globais e multilaterais, um investimento significativo do país na região não é inevitável e nem necessariamente desejável. A integração regional não é vista como elemento essencial da política externa brasileira e a importância atribuída à região deveria ser relativizada à luz dos interesses crescentemente diversificados do país, em termos geográficos<sup>6</sup>. O aumento da integração do Brasil com a economia mundial seria o principal objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, “balizando” a sua política regional.

O problema é que esta visão – que se apóia em evoluções estruturais inquestionáveis – pode levar a uma postura de relativa indiferença do Brasil frente à evolução da região. Se tal ocorrer, ela de certa forma convergiria com a posição de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração que caracteriza o governo Lula. De ambas as posturas tende a emergir uma estratégia reativa em que o Brasil responde - com maior ou menor complacência, segundo a posição - a ações e iniciativas de outros países da região.

Certamente o ambiente político da região e a diversificação geográfica de interesses do Brasil não estimulam a concessão de prioridade à região no âmbito da política econômica externa do país. Pode-se, porém, legitimamente questionar se políticas reativas e posturas de indiferença são sustentáveis e/ou desejáveis, do ponto de vista dos interesses econômicos brasileiros. Este argumento assenta-se em duas constatações.

---

<sup>6</sup> Este tipo de visão tem impactos até mesmo sobre as percepções brasileiras acerca das relações com a Argentina: “Entre os fatores condicionantes considerados nesse trabalho, a tendência de evolução mais acentuada nos últimos anos se refere à intensidade da percepção da assimetria de tamanho entre as duas economias, “duplicada” por um novo tipo de assimetria que se poderia denominar de “assimetria de projeção internacional”. Nessa visão, a percepção de que o Brasil vem ganhando projeção internacional nos foros e agendas econômicas relevantes (...) contrasta com o isolamento internacional da Argentina e com a postura radicalmente defensiva que o país adota nesses foros. A disposição para, nesse cenário, condicionar opções e posicionamentos brasileiros na área internacional às restrições derivadas das posturas argentinas tem se reduzido drasticamente, entre atores privados e públicos no Brasil” (Motta Veiga, 2009).

A primeira refere-se ao adensamento das relações econômicas do Brasil com sua região de entorno, observado nas duas últimas décadas. Os interesses brasileiros na América do Sul são hoje variados e crescentes, envolvendo interesses e atores diversificados: a região absorve cerca de 20% das exportações brasileiras e é um destino importante para as manufaturas; os investimentos de empresas brasileiras têm aumentado de forma expressiva nos últimos anos; expandem-se os fluxos migratórios intra-regionais que têm o Brasil como origem e como destino. Além disso, há um potencial importante de cooperação e integração em temas como energia, infra-estrutura, ao passo que a questão ambiental e climática, o papel da Amazônia e a expansão do ilícito transacional constituem temas de interesse compartilhado pelo Brasil e vários de seus vizinhos.

A segunda diz respeito às mudanças na geografia econômica mundial com a emergência da China e a seus impactos sobre os setores produtivos dos países sul-americanos, que agregam complexidade à agenda brasileira na região. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço para concorrentes asiáticos nos países da América do Sul. Esse risco é agravado pela negociação de acordos comerciais entre alguns países da região com países asiáticos.

Embora o projeto sub-regional de integração (Mercosul) e iniciativas empresariais de exportação e de investimentos intra-regionais tenham gerado significativos interesses econômicos na região como um mercado e sindicatos e organizações da sociedade civil vejam a integração sul-americana sob uma ótica positiva, estes incentivos econômicos e preferências políticas não foram capazes de gerar inflexões mais profundas e duradouras na matriz de política regional do Brasil. Mais do que para qualquer país da região, aplica-se ao Brasil a caracterização do regionalismo sul-americano oferecida por Merke (2010): “um processo híbrido que tanto aparece como um espaço sub-ótimo em que são poucos os atores que desejam sepultá-lo, mas também são poucos os atores que desejam aperfeiçoá-lo”.

Concretamente, a agenda econômica do Brasil na região tem sido pautada:

- por uma redução de fato de prioridade ao Mercosul;
- pelo uso de canais bilaterais de interlocução e negociação – mesmo com os sócios do bloco sub-regional e, em especial, com a Argentina; e
- pela escolha da América do Sul como espaço de referência para as novas iniciativas, essencialmente de caráter político (UNASUL).

Como o Brasil prioriza projetos de cooperação de caráter político, no plano regional, e sua agenda econômica tende a se diversificar geograficamente fora da região, a perspectiva de uma evolução inercial que leve à redução gradual do peso da América do Sul na agenda de política externa do país parece hoje bastante realista.

Vale ainda observar que, mesmo sob a ótica política que orientou a estratégia brasileira para a região na década recém-concluída, a “expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais, somada às atividades comerciais e de investimentos crescentes com seus vizinhos sul-americanos” (Soares de Lima e Hirst, 2009) não gerou os resultados esperados pela diplomacia de Brasília em termos de apoio “imediato e automático à liderança regional em assuntos globais”. Países que têm orientações de



política econômica e externa diversas na região resistem a endossar candidaturas brasileiras a postos de comando em instituições internacionais e recusam legitimidade a iniciativas que possam ser avaliadas como passos para a consolidação de uma liderança do Brasil na região. Neste sentido, em muitas ocasiões, a região aparece, frente às aspirações globais do Brasil, antes como um limite do que como uma oportunidade, evidenciando, para o caso brasileiro, “a complexidade do nexo regional-global” que ademais afeta todos os BRICs (Hurrell, 2009).

#### ***4.2. As estratégias dos demais países para a região e frente ao Brasil***

Embora historicamente a política externa dos países sul-americanos (à exceção do Brasil) se tenha “centrado fundamentalmente na política regional” (Tussie e Trucco, 2010), as duas últimas décadas introduziram inflexões que, quando não questionam, requalificam esta centralidade da América do Sul.

A prioridade concedida, nos anos 90, aos projetos sub-regionais de integração deu conteúdo a uma agenda econômica regional, centrando-a na liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e articulando-a a estratégias de abertura em relação ao resto do mundo.

A crise desta configuração, na primeira década do século, inaugurou a agenda do regionalismo pós-liberal - que, em sua versão extrema, leva a um “regionalismo identitário”, fundindo nacionalismo e mito da unidade regional. Mas ela também levou países que mantiveram a orientação liberalizante dos anos 90 a buscarem fora da região, sobretudo depois do fracasso da ALCA, projetos e modelos alternativos de integração econômica - o regionalismo internacionalista, na expressão de Merke (2010).

A convergência em torno da América do Sul como “região cognitiva” ou produtora de sentido econômico ou político para os países se reduziu e “o regionalismo significa distintas coisas para diferentes países”, refletindo a diversidade, entre países, da estrutura doméstica de preferências políticas e de incentivos econômicos em relação ao tema (Merke, 2010).

Se o significado da região varia segundo os países sul-americanos e segundo as contingências históricas que estes atravessam, o mesmo se pode dizer das visões e estratégias destes países em relação ao Brasil. A rigor, não se pode afirmar que os países da região tenham estratégias de relacionamento com o Brasil. Há, em diversos países da região, elevado grau de volatilidade das políticas externas, em função das orientações político-ideológicas dos governantes. Além disso, há, em todos os países, visões divergentes acerca dos objetivos e interesses a perseguir no relacionamento com o Brasil e, em muitos deles, o grau de divergência entre posições de diferentes atores frente àquele relacionamento cresceu nos últimos anos.

Pode-se – isso sim – falar de uma economia política das relações com o Brasil, envolvendo atores/interesses domésticos e cujo resultado líquido constitui o posicionamento do país frente ao seu grande vizinho regional. Neste sentido, “mapear” as posições dos países sul-americanos em relação ao Brasil requereria identificar fatores econômicos e políticos que condicionam percepções e posicionamentos de cada país frente ao Brasil, bem como os atores e interesses que intervêm na arena de política externa, especificamente na esfera das relações com o Brasil.

Ultrapassa o escopo deste trabalho reproduzir, para o conjunto dos países sul-americanos, o exercício de identificação dos fatores que condicionam as posições daqueles países frente ao Brasil e dos atores os traduzem em interesses e políticas, bem como das tendências de evolução destes fatores nos últimos anos.

Grosso modo, nos países revisionistas (Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), as políticas externas perderam autonomia, sendo quase completamente subordinadas a razões e objetivos de política doméstica. As relações com o Brasil não escaparam a esta regra e tais países vêm com bons olhos iniciativas brasileiras para a região cujo conteúdo seja essencialmente político (a UNASUL, por exemplo) ou cujo conteúdo econômico indique um distanciamento frente a mecanismos e regimes internacionais de regulação, apontando para a idéia de “autonomia regional” ou permitindo uma leitura “anti-hegemônica” (Banco do Sul, por exemplo).

No que diz respeito às relações econômicas bilaterais, tais países tendem a aplicar às suas relações com o Brasil uma leitura do tipo “Norte x Sul”, posicionando-se como países do Sul frente a uma potência “imperialista”. A exceção a esta regra tem sido a Venezuela, que – também por razões políticas – tem incentivado o comércio bilateral com o Brasil e os investimentos de empresas brasileiras.

Países cujas políticas econômicas externas seguiram as diretrizes de liberalização adotadas nos anos 90 (Chile, Colômbia e Peru) têm posturas menos entusiasmadas em relação às iniciativas políticas regionais do Brasil – em que pese a reação altamente positiva do governo Bachelet, no Chile, à proposta de criação da UNASUL – e focam seus interesses e objetivos na dimensão econômica da relação.

Tais países combinam uma demanda de melhor acesso ao mercado brasileiro para suas exportações com esforços para atrair investimentos de empresas do Brasil. Estas posturas traduzem a convergência de interesses governamentais e empresariais em torno de um projeto liberalizante e de integração do mundo, no qual a região como tal tem peso limitado. Mas, como já se observou, o crescente investimento brasileiro em setores de energia e recursos naturais nestes países – incentivados pelos governos locais – podem se tornar focos de tensão política no futuro.

Em que pese o fato de terem tido governos de esquerda nos últimos anos, Uruguai e Paraguai têm agendas de interesses frente ao Brasil que em muito se aproximam das de Peru e Colômbia. Mas seus interesses na relação bilateral integram a dimensão “vizinhança geográfica”, o que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive com algum potencial de geração de conflitos com o Brasil (veja-se o caso dos *royalties* de Itaipu).

Neste cenário, não pode causar surpresa o fato de que as relações econômicas do Brasil com os países da região se estejam “processando” essencialmente pelo eixo bilateral e isso mesmo no caso dos sócios brasileiros do Mercosul. Mais do que apenas um resultado de uma estratégia brasileira, este privilégio de que tem desfrutado o bilateralismo aponta também para a crise dos acordos sub-regionais de integração e para a diversidade de incentivos e preferências de políticas na área econômica externa, que caracteriza os demais países da América do Sul.

## **5. O papel da região nas estratégias futuras dos países sul-americanos**

Tomando-se os fluxos de comércio e investimentos como um indicador das relações econômicas entre o Brasil e a América do Sul, a década recém-concluída se caracteriza pela estabilidade. Os fluxos comerciais entre o Brasil e a região mantiveram seus níveis de participação no comércio global de ambos, após a queda registrada entre a segunda metade dos anos 90 e o início da década seguinte. Já os fluxos de investimentos intra-regionais cresceram, mas especialmente no caso do Brasil tal crescimento não parece ter sido superior à expansão dos fluxos de IDE brasileiro no mundo.

Portanto, num período em que o grande destaque na distribuição geográfica do comércio exterior dos países da região (inclusive Brasil) foi o forte crescimento da participação da China e, secundariamente, a perda de peso de sócios comerciais tradicionais como os EUA e a União Européia, a importância relativa do Brasil para a América do Sul e vice-versa permaneceu estável.

Como se observou na seção 2 deste trabalho, características qualitativas dos fluxos de comércio e de investimentos entre o Brasil e a região outorgam a esta um papel mais relevante para os setores manufatureiro e de serviços de engenharia brasileiros do que aquele que se deduziria dos dados agregados de comércio. É muito plausível que, em cada país sul-americano, uma análise mais detalhada dos fluxos de comércio com o Brasil identifique interesses setoriais para os quais o mercado brasileiro é particularmente importante.

A dimensão da economia brasileira, seu peso na região e sua estrutura complexa e diversificada, bem como o fato de que o Brasil tem fronteiras geográficas com quase todos os demais países sul-americanos sugerem que o país pode atuar como um vetor consistente dos esforços de integração e cooperação intra-regional.

Houve claro esforço, ao longo da década, para conferir maior relevância à região na política externa brasileira. No registro das preferências de política pode-se dizer que a importância da região para o Brasil aumentou, embora tal relevância tenha encontrado dificuldades para se concretizar em iniciativas relevantes, especialmente na esfera econômica.

Nem as características estruturais da economia brasileira e tampouco a identificação de áreas de cooperação e integração com elevado potencial de ganhos para os diferentes países da região (integração energética, segurança alimentar, mudança climática, entre outras) parecem bastar para mobilizar governos e sociedades civis da região em torno destes objetivos.

Reciprocamente, incentivos e motivações econômicas têm sido suficientes para mobilizar interesses empresariais, setoriais e governamentais em torno de projetos específicos (a construção de uma estrada, por exemplo), mas parecem ter ainda escassa influência na definição das preferências de política dos países sul-americanos (inclusive o Brasil) em relação à região. Isso porque a definição das preferências de política dos países sul-americanos em relação à região ainda é pouco permeável à influência da dimensão econômica e bastante sensível a fatores não econômicos, como, por exemplo, as orientações político-ideológicas dos governos, caracterizando-se muitas vezes pela volatilidade.

Em que pesem estas considerações, a importância do Brasil na agenda externa dos países da região parece ter também crescido na década recém-concluída, seja em função de dinâmicas políticas endógenas de tipo identitária (Equador e Bolívia), da busca de apoio político brasileiro na região (Venezuela) ou do interesse em atrair investimentos brasileiros e vê-lo atuar como mediador de conflitos entre países sul-americanos (Colômbia, Peru e Uruguai),.

Como evoluirá este quadro nos próximos anos? Especular sobre o futuro das relações entre Brasil e países sul-americanos pressupõe identificar os fatores – internos à região e globais – que condicionarão as perspectivas de futuro das relações entre o Brasil e a América do Sul.

### ***5.1 Condicionantes globais***

No plano global, três fatores aparecem como condicionantes do processo, em uma visão prospectiva: o desempenho das economias desenvolvidas, a evolução da economia chinesa e o ambiente político internacional em que evoluirá a “globalização”.

No que se refere ao desempenho das economias desenvolvidas, a perspectiva, para os próximos anos, é de baixo crescimento. Aos efeitos da crise econômica sucederão os impactos sobre a dinâmica de crescimento dos esforços de reequilíbrio da situação fiscal destes países, fortemente deteriorada pelas políticas de resposta à crise.

Neste cenário, os mercados dos países desenvolvidos serão caracterizados pelo baixo dinamismo. Os impactos desta evolução se farão sentir provavelmente com maior intensidade em países que buscaram uma estratégia de integração aos mercados do Norte – como Peru e Colômbia. Para a indústria brasileira, a perspectiva de baixo dinamismo das economias dos Estados Unidos e da União Européia – que absorvem relativamente mais produtos manufaturados brasileiros do que o mercado asiático – aumenta a importância da América do Sul como possível destino de suas exportações.

No caso da China, assim como os impactos gerados pela sua emergência sobre a América Latina na década que se encerra estão estritamente associados ao ritmo de crescimento chinês e ao modelo de desenvolvimento por ela adotado, parece correto afirmar que impactos futuros dependerão da trajetória de evolução destas variáveis-chave.

Neste sentido, o ano de 2010 deixou claro que pressões domésticas e externas levarão os dirigentes chineses a optar pela reorientação do modelo de crescimento, que aumentaria o consumo doméstico como parcela do PIB. Neste cenário, a China manteria elevadas taxas de crescimento, sustentando altos níveis de importação de matérias primas e produtos intensivos em recursos naturais.

A implementação de um modelo de crescimento mais voltado para o mercado interno e as perspectivas de gradual apreciação da moeda chinesa contribuiriam para a redução da pressão competitiva dos produtos chineses com as manufaturas sul-americanas nos mercados da região. Além disso, a gradual apreciação da moeda chinesa criará novos incentivos para os IDEs chineses no exterior e, dada a sua base de recursos naturais, a

América do Sul aparece como forte candidata a receber parcela expressiva destes novos investimentos.

A convergência de demanda chinesa dinâmica e fraco crescimento da demanda dos países desenvolvidos significará para os países sul-americanos um incentivo à continuidade da tendência de consolidação da região como um pólo fornecedor de matérias-primas e recursos naturais para os mercados asiáticos.

A tendência, neste cenário, é que o comércio intra-regional no máximo mantenha sua participação nos fluxos comerciais globais dos países sul-americanos e que os incentivos econômicos para a integração se mantenham limitados. Em contrapartida, para os setores industriais exportadores da região, os mercados sul-americanos se tornarão mais relevantes.

O terceiro fator – o ambiente político em que se processa a globalização – passou, na primeira década do século XXI, por intensas transformações, que serviram de pano de fundo para a revisão das políticas liberalizantes dos anos 90 na região. De fato, a década que termina assistiu à erosão, nos países centrais do capitalismo, do consenso liberal que respaldou a ordem econômica global vigente a partir da Segunda Grande Guerra.

No cenário aqui desenhado, os países desenvolvidos terão crescimento anêmico, o dinamismo estará concentrado nos países em desenvolvimento e a crise de legitimidade do sistema multilateral de governança não será superada. A hipótese de que, desta conjuntura, emergirá naturalmente uma ordem global multipolar é frágil: como observam Bremmer e Roubini (2011), os principais concorrentes dos EUA estarão muito ocupados com problemas domésticos e em suas fronteiras para assumir responsabilidades internacionais significativas. A resultante desta evolução pode vir a ser uma ordem global em que serão poucos os incentivos para a busca de soluções cooperativas em escala internacional (vide o G20).

Esta variável global pode ter implicações importantes para o futuro das relações entre o Brasil e sua vizinhança geográfica, impactando a evolução das variáveis internas à região, ao incentivar (ou, ao contrário, desestimular) interesses e posições orientados para a integração dos países da região à economia mundial.

## ***5.2 Condicionantes regionais***

No que se refere ao ambiente regional, duas variáveis parecem mais relevantes enquanto condicionantes da evolução das relações entre o Brasil e a região. Em primeiro lugar, o grau de envolvimento do Brasil com a economia global, tanto em termos de integração econômica com o mundo quanto de protagonismo nas agendas econômicas e políticas globais. Em segundo lugar, a evolução política doméstica nos demais países sul-americanos.

Um envolvimento crescente do Brasil com a economia global e sua agenda de negociações multitemáticas limita as probabilidades de atribuição de maior prioridade à agenda regional do país. Mesmo para a indústria brasileira – que tem um interesse como exportador e investidor na região – a relevância da região e seu peso nas estratégias de

negócios das empresas parece balizada e condicionada pelo desempenho o Brasil como *player* global.

Em contrapartida, um ambiente internacional dominado por políticas que colocam em questão a globalização e por fragilidades nos principais foros de concertação econômica internacional tende a aumentar o peso da região para o Brasil, tanto em termos econômicos quanto políticos.

Do lado dos demais países sul-americanos, a variável central parece ser a evolução dos quadros políticos domésticos e os reflexos destes sobre as preferências de política em relação aos temas de integração e cooperação regionais dominantes nestes países.

Em um cenário em que serão limitados os incentivos para a integração originários da ordem internacional e da evolução da relação entre o Brasil e o resto do mundo (fora a região), a atitude dos países sul-americanos em relação ao Brasil e à agenda de integração regional poderá vir a desempenhar papel relevante na definição das possibilidades de avançar nesta agenda.

## **Referências bibliográficas:**

ALADI (2001) - Impacto del Alca en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con Estados Unidos y Canadá - ALADI/SEC/Estudio 139, 24 de setiembre de 2001

Bremmer, I. e Roubini, N. (2011) - G-Zero World, in Foreign Affairs, March-April.

Bouzas, R.; Motta Veiga, P. e Rios, S. (2007) - Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, in Lagos, R. (comp.) - América Latina: integración o fragmentación? Edhasa.

CEPAL (2010) - Latin America and the Caribbean in the world economy.

CEPAL (2005), (2008) e (2009) - Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean.

Hurrell, A. (2009) - Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

Merke, F. (2010) - Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

Motta Veiga, P. (2009) - Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba? - Breves CINDES 18, setembro.

Motta Veiga, P. (2003) - A agenda de institucionalização do Mercosul: os desafios de um projeto em crise, *paper* elaborado para o BID, junho.

Perrotta, D; Fulquet, G. e Inchauspe, E. (2011) - Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileiras en Sudamérica: ¿integración o interacción? In Nueva Sociedad, enero.

Soares de Lima, M.R. e Hirst, M. (2009) - Brasil como país intermediários e poder regional, In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

Tussie, D. e Trucco, P. (2010) - Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

[www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org), INDEXInvest

## OS AUTORES

**Pedro da Motta Veiga**, é diretor do Centro de Estudos Integrados de Desenvolvimento (Cindes) e Diretor Gerente da Consultoria EcoStrat. É conselheiro regional de Agência Suíça para Cooperação e Desenvolvimento. Coordena a Rede do Conhecimento do Comércio, Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável na América do Sul e é membro do Comité Director da Rede de Comércio da America Latina - LATN, por cujas atividades é responsável no Brasil. Foi Diretor do FINAME / BNDES e CEO da Funcex - Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior.

**Sandra Polónia Rios**, é economista e diretor do Centro de Estudos para o Desenvolvimento Integrado (INCD) e consultor da Ecostrat Consultores. Focalizando as questões relacionadas com as negociações comerciais internacionais e da política comercial, Sandra é professora de Política de Negócios do Departamento de Economia da Universidade Católica do Rio de Janeiro.