

BRASIL NA AMÉRICA DO SUL: INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, ACORDOS SELETIVOS E ESTRATÉGIA DE *HUB-AND-SPOKES**

Ricardo Sennes**

RESUMO

Nos últimos 20 anos, a importância da América do Sul para os interesses estratégicos do Brasil ampliou-se de forma significativa. Mais recentemente o fluxo de comércio do Brasil com a região passou a ser acompanhado também por um ciclo de investimentos diretos. Este movimento tem ocorrido a despeito de um baixo apoio político doméstico para o engajamento do país em projetos de integração econômica ou em mecanismos de concertação política regional. Como resultado, o aumento da presença econômica do país na América do Sul nos últimos anos tem ocorrido independentemente do avanço dos projetos e acordos de cunho integracionista na região. Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir a agenda regional do Brasil, destacando a estratégia brasileira frente aos acordos regionais, o ativismo diplomático sul-americano do Brasil e a projeção comercial e de investimentos recentes do país na região.

ABSTRACT

In the last 20 years South America's relevance for the Brazilian strategic interests has grown dramatically. More recently, the Brazilian trade relations with South American countries have also stimulated a strong cycle of direct investments. This process has occurred in despite of a low level of domestic support to Brazilian participation in the regional integration projects and regional cooperation arrangements. As a result, greater economic regional presence of the Brazilian companies has taken place independently of the regional integration efforts. This article aims to present and discuss the regional agenda of Brazil, focusing on the countries strategies to deal with regional agreements, its South American diplomatic activism and its recently investment projection toward the continent.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1980 a política e a presença sul-americana do Brasil vêm se transformando. As principais características desta mudança são, de um lado, o caráter crescentemente positivo da agenda regional brasileira, em forte contraste com a do período anterior na qual os países da região eram vistos como

* Este texto se beneficia de pesquisas e discussões que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos com um grupo de acadêmicos, entre eles Ricardo Mendes, Carla Tomazini, Thais Narciso, Paula Pedroti, Juliana Cozar, Débora Miúra e Gabriel Kohlman.

** Professor da Pontifícia Universidade Católica da São Paulo (PUC-SP) e Coordenador do grupo de Análise Internacional (GACINT) da Universidade de São Paulo (USP).

pouco importantes ou mesmo como ameaças aos interesses brasileiros. De outro, um enorme crescimento das relações políticas e econômicas do Brasil com países da região. Estas inicialmente comerciais e, mais recentemente, envolvendo também investimentos brasileiros diretos nestes países.

No final dos anos 1990 a agenda diplomática regional ganha definição e contornos mais claros. A retórica e a referência sul-americanas ganharam um novo impulso com o governo Lula, num quadro em que a nova administração se propôs a aumentar o perfil da atuação internacional do país, classificado então como pouco assertivo na defesa dos interesses nacionais e pouco ousado na definição de suas metas.¹ Nesse contexto a América do Sul se torna a referência prioritária – em substituição à tradicional noção de América Latina – e, com base nela, são formuladas várias iniciativas de cunho integracionista e de coordenação política. Como explicado a seguir, no texto, as primeiras com alguma efetividade, mas fortemente concentradas em alguns setores industriais, e as últimas com baixo grau de sucesso. Do ponto de vista econômico é nos anos 1990 que o fluxo de comércio dá um enorme salto, sendo que nos anos 2000 inicia-se o ciclo de investimentos brasileiros na região,² ambos apenas marginalmente relacionados às iniciativas de integração regional.

Alguns autores identificam etapas distintas dentro desse ciclo de maior ativismo regional brasileiro, mas em geral elas são baseadas nos movimentos no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e não do relacionamento mais amplo do Brasil com a América do Sul.³ De qualquer modo, elas se iniciam pela fase de formação do arranjo mercosuliano – entre 1991 e 1996-1997. Nesta fase houve uma tentativa de combinar um processo de integração sub-regional com reforma econômica e liberalização comercial. Na fase seguinte passa a predominar uma dinâmica mais conflitiva dentro do bloco, derivada dos choques econômicos externos e das políticas de ajustes emergenciais domésticos. Neste momento, os acordos assinados e parcialmente implementados, da fase anterior, começaram a se corroer, em particular os compromissos de livre – comércio dentro do bloco e de implementação da tarifa externa comum (TEC). Esta fase está, em geral, associada aos anos 1997-1998 até 2002. Finalmente uma terceira fase (após o ano de 2002), na qual predomina a retomada do crescimento econômico dos países da região, mas na qual se aprofundam as divergências entre as estratégias econômicas dos países, assim como se ampliam as assimetrias – econômicas, institucionais e políticas públicas – entre o Brasil e os países da região. Embora a periodização não seja consensual na literatura, a descrição deste ciclo tende a coincidir entre os principais autores.

1. O presidente Lula citou oito vezes a América do Sul e o Mercosul no seu discurso de posse em 2003, sinalizando de forma inusitada a importância do tema em seu plano de governo.

2. Ver Ribeiro e Lima (2008).

3. Ver, por exemplo, os trabalhos de Pereira (2007) e Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008).

Essa evolução da agenda regional do país guarda relação com as avaliações e percepções de parte da elite brasileira. Segundo Souza (2009), entre as dez maiores ameaças internacionais ao Brasil percebidas pela elite política brasileira, seis se relacionam com questões globais (aquecimento global, protecionismo comercial dos países ricos, armas nucleares, terrorismo internacional e desigualdade econômica), enquanto as outras quatro são de caráter regional (tráfico de drogas, governos autoritários na América do Sul, internacionalização da Amazônia, contrabando de armas).⁴ Desse modo, temas regionais, embora não se mostrem os mais importantes, estão bastante presentes. Ainda com base nessa pesquisa, figuram entre os principais objetivos da política externa brasileira defender a democracia na América do Sul, fortalecer a liderança regional do Brasil e fomentar a integração infraestrutural da região. Ou seja, estabeleceu-se nos últimos anos um razoável consenso, entre o grupo de pessoas que acompanham os temas internacionais no Brasil, sobre a importância estratégica da América do Sul para o país. Porém, não há evidências de que esta mesma percepção seja acompanhada pelo resto da sociedade brasileira, nem de que a visão estratégica dominante seja a da integração política e econômica.

Contudo, a tradução dessa percepção da importância estratégica da América do Sul – assim como da maior interação econômica com os vizinhos –, para um projeto político sul-americano, ainda é bastante precária. Esta precariedade se manifesta de várias maneiras, tanto no baixo apoio político para o engajamento do Brasil em um projeto regional de integração econômica e de convergência política, como na baixa capacidade do governo federal de implementar programas e internalizar decisões oriundas dos fóruns e acordos de cunho regional. Portanto, a estratégia regional do Brasil é pouco evidente, e certamente não corresponde ao que o discurso diplomático sugere. Na verdade a dimensão diplomática é apenas um dos vetores relevantes deste processo.

De modo geral, parece que convivem no Brasil, de forma simultânea, mas pouco articulada, a percepção da crescente importância da América do Sul para os interesses estratégicos do Brasil, um ciclo positivo de comércio e investimentos com os países vizinhos, e um baixo apoio político para um engajamento do país em projetos de integração econômica ou em mecanismos de concertação política regional. Uma hipótese possível para explicar este fenômeno é que prevalece no Brasil, ainda que de forma implícita, a preferência por um padrão de relação regional baseado na projeção das capacidades políticas e econômicas brasileiras e não por um padrão de integração regional. Trata-se mais de um modelo de relação regional baseado na ideia de *hub-and-spokes*, em geral utilizado para analisar a relação dos

4. A amostragem dessa pesquisa é de 400 pessoas consideradas influentes nas formulações e nas decisões relativas a temas internacionais do Brasil, envolvendo diplomatas, militares, acadêmicos, jornalistas, empresários e sindicalistas. A pesquisa foi feita em 2001 e replicada em 2008.

Estados Unidos com a região latino-americana, ou mesmo dos Estados Unidos com os países asiáticos, do que um modelo de integração regional europeu e as relações de França e Alemanha com seu entorno.⁵ Se do ponto de vista da estratégia política regional prevalece o modelo *hub-and-spoke*, do ponto de vista econômico o crescimento do comércio e dos investimentos regionais seria fruto do fenômeno de internacionalização da economia brasileira e que tem nos países da região um espaço privilegiado para o adensamento dos negócios, mas não em decorrência da implantação de estratégia de integração econômica regional.

Segundo essa hipótese, a atuação do Brasil em relação à América do Sul estaria orientada por um importante ativismo diplomático – inclusive no âmbito presidencial –, mas condicionada pela preferência por baixa institucionalidade/baixo engajamento com instâncias e arranjos políticos regionais. E, como resultado, contribuindo para que estes arranjos tenham baixa efetividade ou mesmo para que não sejam internalizados. Exemplos de temas que são operados neste padrão seriam os tarifários e não tarifários⁶ – que tendem a caracterizar a região mais como de preferência comercial do que área de livre-comércio ou mesmo de união aduaneira, dadas as enormes distorções tarifárias existentes⁷ – e arranjos de cooperação técnica.

Por outro lado, acordos e projetos mais robustos na região envolvendo o Brasil tendem a ocorrer em bases bilaterais, ou seja, derivadas de decisões governamentais e/ou privadas brasileiras e com apoio de agências governamentais brasileiras e negociadas com atores públicos e/ou privados do país vizinho. Casos típicos neste campo são: o acordo e a usina de Itaipu; o acordo energético Brasil-Bolívia; o gasoduto Brasil-Bolívia, e mesmo os investimentos da Petrobras neste país; o sistema de pagamento em moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o da Argentina; assim como os projetos financiados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na área de infraestrutura nos países da região. Apenas um grupo pequeno de acordos e programas são de fato regionais e efetivos, com governança compartilhada e mecanismo de funcionamento que afeta de maneira substancial as operações econômicas. Entre eles figurariam, de forma não exaustiva, o Acordo de Fortaleza no campo da aviação civil e o Regime Automobilístico do Mercosul.

Alguns autores têm discutido essa temática e sugerido hipóteses sobre o lugar ocupado pela América do Sul na estratégia internacional do Brasil. Vigevani *et al.* (2008), focando sobremaneira a política externa do país, afirma que

5. Existe extensa literatura sobre esse tema, em particular sobre temas comerciais. Ver Blyde (2004), Coe e Helpman (1995), Coe, Helpman e Hoffmaister (1997), Schiff e Winters (2003), Das e Andriamananjara (2004) e Mindreau (2001). O próprio chanceler Celso Amorim mencionou de forma crítica essa postura dos Estados Unidos na região (Amorim, 2007).

6. Ver trabalho de Kume e Piani (2005).

7. A aprovação, no dia 03 de agosto de 2010, do Código Aduaneiro Comum do Mercosul, dando as bases para a eliminação da dupla tributação de produtos importados que circulam entre os países membros, se for de fato implementada poderá significar uma mudança do patamar de efetividade das regras tarifárias do Mercosul.

dois conceitos muito importantes na formulação da política externa, autonomia e universalismo, enraizados na sociedade e no Estado, confluem para a construção de uma visão de inserção regional que dificulta o aprofundamento do Mercosul.

De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Este baixo esforço brasileiro no sentido de avançar o programa de integração regional, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2009), está associado à diluição do impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas de cada um dos membros. Lima (2006) sugere que a composição entre as correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos – foi o que embasou o avanço do processo de integração nos primeiros anos, ambos os grupos reticentes sobre o avanço de compromissos regionais. Grupos mais favoráveis ao aprofundamento institucional do Mercosul – os progressistas – passaram a ter mais peso somente durante o início do governo Lula (LIMA, 2006), mas com conquistas bastante limitadas.⁸

Para Lima (2007) existe uma fraca coalizão doméstica em relação à aliança estratégica com a Argentina, em relação ao Mercosul, e o engajamento do Brasil em relação à América do Sul. Segundo esta pesquisadora, após 20 anos este projeto não produziu políticas suficientes de integração. Mais pessimistas em relação ao engajamento do Brasil nos projetos de integração, Veiga e Rios (2008), após analisarem os setores com maior intensidade de trocas comerciais no Mercosul – automobilístico e químicos –, afirmam que o “mantra da ‘complementação entre cadeias produtivas’, adotado pelo governo brasileiro como estratégia para adensar as relações intra indústrias entre os dois países, não demonstrou nenhuma capacidade de ir além da retórica nem para esses, nem para outros setores da indústria”.⁹

Dessa forma, o aumento da presença econômica do país na América do Sul, nos últimos anos, parece ter ocorrido independentemente do avanço dos projetos e acordos de cunho integracionista na região. Em outras palavras, a regionalização – aumento das relações regionais não derivadas de políticas e acordos entre Estados – indica ter avançado mais rápida e profundamente que o processo de integração regional – este sim induzido, coordenado e negociado entre Estados.¹⁰

Com base nessas premissas o artigo está organizado em sete seções. A primeira discute a estratégia do Brasil frente ao contexto de acordos regionais existentes, a segunda apresenta o perfil da agenda regional do Brasil, a terceira caracteriza o ativismo diplomático sul-americano brasileiro, a quarta seção discute a projeção comercial

8. Para uma análise menos crítica em relação aos objetivos integracionistas brasileiros frente à América do Sul, ver Amorim (2009) e Erthal e Magalhães (2007).

9. Outros textos incluem discussões sobre esse tema, entre eles Kume e Piani (2005), Vaz (2002), Veiga e Rios (2008), Veiga e Rios (2006).

10. Sobre os conceitos de regionalização, cooperação regional e integração regional, ver discussão de Bouzas (1999).

e de investimentos recente do país na região, a quinta seção apresenta o programa IIRSA como exemplo de projeto bastante aderente a preferência políticas brasileiras e a sexta seção desenvolve argumento semelhante ao da quinta, mas aplicado ao tema de energia. Finalmente a sétima seção busca tecer algumas conclusões gerais.

2 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA E O CONTEXTO REGIONAL

A estratégia regional predominante no Brasil, baseada em participar de arranjos regionais rasos e operar efetivamente por meio da lógica do *hub-and-spoke*, parece bastante adequada diante da grande diversidade de políticas comerciais dos países sul-americanos e dos vários arranjos econômicos regionais existentes. Uma das características mais notáveis da região sul-americana é a sobreposição de inúmeros acordos regionais com escopos temáticos, densidades institucionais e abrangências regionais distintas. Acordos de caráter regional, tais como a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)¹¹ e a Iniciativa para Integração Infraestrutural da América do Sul (IIRSA), convivem com arranjos sub-regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), assim como com vários acordos bilaterais tanto previstos no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – como os Acordos de Complementação Econômica (ACEs)¹² – quanto fora deles, a exemplo de acordos em temas como energia, transporte e telecomunicações. Alguns países da região não fazem parte dos acordos mais efetivos, como é o caso da Guiana e do Suriname, que são apenas parte da IIRSA. Certos acordos dispõem de alguma institucionalidade – embora todos sejam intergovernamentais – concretizado em secretarias gerais de apoio ao conselho de ministros, como a Aladi e o Mercosul¹³, enquanto outros não dispõem de nenhuma institucionalidade, como é o caso da IIRSA, que é basicamente um fórum para coordenação de projetos de infraestrutura. Alguns dispõem de mecanismos de solução de controvérsia – como o Mercosul¹⁴ –, enquanto outros dependem integralmente de arbitragens e mecanismos extra-acordos. Alguns países da região praticam padrões tarifários muito baixos – como é o caso do Chile que, embora membro associado do Mercosul, apresentou em 2009 uma média tarifária de 1,1% e o teto tarifário de 7% –¹⁵ contra um perfil de tarifas externas do Mercosul cujo modal é de 14% e o teto de 35%.¹⁶ Ao contrário do que ocorreu no processo europeu, no qual a convivência de vários arranjos regionais diferentes passou por

11. Criado em 1975 pelo Convênio do Panamá, tem 27 países membros e busca a coordenação das estratégias econômicas e a integração dos países da região.

12. As ACEs são acordos bilaterais, voluntários e sucessivos entre os membros da Aladi para aprofundar acordos de preferência comerciais.

13. Foi criada em 1991 como Secretaria Administrativa do Mercosul, passou em 2002 a ser uma Secretaria Técnica. O Protocolo de Ouro Preto de 1994 torna o Mercosul personalidade jurídica internacional.

14. Foi criado pelo Protocolo de Olivos, assinado em 2002, e entrou em vigor em 2004.

15. Boletim da Câmara de Comércio de Santiago, julho de 2009.

16. Boletim CNI. *Unidade de Negociações Internacionais*. 2009.

fases de acomodações e fusões,¹⁷ na América do Sul os diferentes arranjos seguem coexistindo e, por vezes, até competindo entre si.

Problemas surgiram no âmbito da Aladi – principal acordo do quadro comercial regional – na medida em que este prevê que seus membros devam estender aos seus parceiros regionais tratamento tarifário semelhante ao que concederem para parceiros extrarregionais. Esta questão veio à tona com a entrada do México no North American Free Trade Agreement (Nafta), em 1994, zerando suas tarifas de importação para EUA e Canadá. Na época o Brasil protestou e chegou a pedir a saída do México da Aladi. Porém, na sequência deste evento, outros países da região iniciaram negociações de livre-comércio com os EUA, assim como com países europeus e asiáticos. Países como Chile e Peru lograram firmar acordos mais amplos e profundos – incluindo tarifas mais baixas e temas como comércio de serviços e propriedade intelectual – com países de fora da região do que com aqueles existentes nos países da região.¹⁸

Dessa forma, prevalece hoje na região uma sobreposição pouco articulada de acordos que, regra geral, retira do espaço sul-americano a característica de espaço econômico preferencial homogêneo para seus membros. Visto do Brasil, este processo corroe as margens de preferências comerciais de que o país dispunha até meados dos anos 1990 na região, mas, ao mesmo tempo, não exigiu do país um padrão de abertura comercial semelhante ao desses parceiros. Ou seja, preferiu perder margem de preferência no acesso a esses mercados a abrir mão de sua margem de manobra comercial e tarifária.

Curioso notar que, diante desse contexto, a estratégia oficial do Brasil tem sido, do lado econômico, liderar o esforço de expansão do Mercosul¹⁹ no sentido da incorporação dos países andinos,²⁰ mas mantendo suas características originais como instituição intergovernamental, com razoável grau de flexibilidade em relação aos acordos firmados, com baixa coordenação macro e microeconômica e com padrões tarifários bastante próximos aos praticados pelo país.²¹ O Brasil não tem logrado estabelecer negociações mais amplas e profundas no campo comercial com os países vizinhos do que os acordos que estes países têm com terceiros. Isto tem deixado o Brasil em uma posição fragilizada para liderar um projeto

17. Ver Menezes e Penna (2005).

18. O acordo Chile-EUA foi assinado em 2003 e entrou em vigor em 2004, e o do Peru-EUA foi assinado em 2006 e entrou em vigor em 2008. O Chile tem mais de 40 acordos de livre-comércio com países europeus e asiáticos.

19. Embora tido como acordo basicamente de caráter econômico, o Mercosul tem também dimensão política, como indica a aprovação do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul em 1996, do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático em 1998, e, em 2007, do Observatório da Democracia do Mercosul (ODM).

20. Em 1996 Bolívia e Chile tornaram-se associados do Mercosul, e em 2004, por meio de acordo quadro (Decisão CMC Nº 18/04) para entrada no Mercosul dos países andinos, tornaram-se também associados a Venezuela, a Colômbia e o Equador.

21. Argumento semelhante é desenvolvido por Vigevani *et al.* (2008).

de integração econômica regional. Embora problemática no campo do comércio de bens, esta posição é particularmente significativa no campo do comércio de serviços, no qual o Mercosul dispõe de acordos muito rasos internamente e apenas um acordo-quadro com um dos países associados, o Chile.

Uma das dificuldades para o avanço do Mercosul na região é que a estrutura tarifária do bloco é mais alta do que a dos demais países da região. Portanto, o ingresso destes países no bloco implicaria a elevação das tarifas por eles hoje praticadas. Mesmo no caso da Venezuela, cujo padrão tarifário na média é o mais próximo ao do Brasil, as negociações para sua entrada no Mercosul implicarão um aumento de tarifas em vários setores industriais.²²

Não obstante, o Brasil não precisou de acordos comerciais para expandir de forma substancial suas exportações para esse país nos últimos anos. Como indica estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2007), as exportações brasileiras para a América do Sul cresceram a taxas superiores ao crescimento total das exportações de 1990 a 2006, sendo mais significativas referentes a Argentina, Venezuela e Colômbia, seguidas por Peru e Guiana. Desse grupo, apenas o caso argentino está claramente associado a um projeto de integração econômica com o Brasil. Por sua vez, as exportações dos países extrarregionais para os países sul-americanos têm crescido de forma ainda mais acelerada do que o crescimento das exportações brasileiras e podem, já a curto prazo, alterar de forma expressiva a presença econômica regional do Brasil, com destaque para a China.²³

No que tange aos acordos na esfera política, também prevalece na América do Sul um ambiente com características semelhantes às do econômico e comercial: uma rede de acordos sobrepostos, com objetivos, abrangência geográfica e institucionalidades bastante distintas, e em geral pouco relevantes. Alguns acordos de caráter bilateral,²⁴ outros sub-regionais,²⁵ se somam a acordos continentais,²⁶ latino-americanos²⁷ e do hemisfério.²⁸ Amorim (2009, p. 21), se referindo especificamente aos acordos regionais, afirma que não se trata de uma estratégia de “círculos concêntricos”, mas que prefere a expressão *3 níveis de integração*. Estes arranjos regionais concorrem em vários temas com outros arranjos de caráter transregional, tais como a Iniciativa Brasil, Índia e África do Sul (IBSA), Cúpulas Ibero Americanas, Cúpula Árabe-Sul-americana, Comunidade de Países de Lín-

22. Ver Coelho *et al.* (2006).

23. Ver estudo da Cepal (2010). As exportações chinesas para a região cresceram mais de 26% ao ano (a.a.) nos últimos dez anos, enquanto suas importações cresceram mais de 22% a.a. no mesmo período.

24. Como o acordo nuclear Brasil-Argentina e a Agência Brasil-Argentina de Controle e Contabilidade de Material Nuclear.

25. Como os acordos políticos no âmbito do Mercosul já citados.

26. A União das Nações Sul-americanas (Unasul) é o principal exemplo.

27. Como a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos, resultante da fusão do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), criada em fevereiro de 2010.

28. Aqui a principal referência é a Organização dos Estados Americanos (OEA).

gua Portuguesa (CPLP), Cúpula dos BRIC's,²⁹ entre outros. Tal qual no campo econômico e comercial, o nível do engajamento e comprometimento do Brasil nestes arranjos é baixo, baseado em encontros de cúpulas e intensa agenda bilateral. Embora a própria pluralidade de iniciativas sugira certa dispersão de interesses, a atuação política brasileira tem combinado algumas estratégias não regionais – como no caso das cúpulas da IBSA e dos BRICs, ou bilaterais no âmbito da América Latina –,³⁰ com um esforço de articulação política sul-americana. Na última década, este esforço tem sido no sentido de transformar a Cúpula dos Chefes de Estados Sul-americanos – realizada por iniciativa do Brasil, em 2000, em Brasília – em uma entidade política permanente e intergovernamental, com baixa institucionalidade. Estas estratégias combinadas têm permitido ao país atuar ora de forma individual e com significativa margem de manobra para perseguir alguns objetivos políticos próprios, ora liderando ações coletivas regionais por meio da Unasul.

Dessa forma, tanto no campo econômico como político, o Brasil não tem condicionado nem limitado suas estratégias e interesses a um projeto regional. Sua atuação regional é seletiva e pouco institucionalizada, combinada com várias iniciativas de caráter bilateral e extrarregional. Assim, a crescente presença regional do Brasil observada nas últimas duas décadas – tanto na esfera política, como na econômica – não guarda uma relação causal direta com o projeto de integração regional. Os projetos de integração sul-americanos são apenas parte de uma estratégia internacional mais ampla do país, mobilizados na medida em que possam viabilizar ganhos sem comprometer a margem de manobra do país, nem restringir sua capacidade de ação individual.

Afirmar que o projeto regional do Brasil não compõe o eixo central da estratégia internacional do país não quer dizer que ele não disponha de uma agenda regional positiva. O Brasil construiu nos últimos anos uma agenda de interesses regionais – seletiva e pouco mediada por instituições –, mas importante, em particular para alguns segmentos econômicos. O próximo item apresenta e discute essa agenda positiva.

3 A AGENDA EFETIVA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL

A postura do Brasil frente à América do Sul, como visto anteriormente, é fruto de certo retraimento frente ao contexto heterogêneo e assimétrico da região, assim como da opção estratégica do país, na qual prevalece a orientação por baixo compromisso regional. Diante deste quadro, as ações e programas regionais nos quais o Brasil se envolve efetivamente, ou seja, que vão além de acordos gerais e

29. A primeira Cúpula entre Brasil, China, Índia e Rússia foi realizada em 2009 neste país. A segunda ocorreu em 2010 no Brasil, e a terceira, em 2011 na China.

30. Aqui a atuação do Brasil em Honduras e no Haiti são casos ilustrativos.

cartas de intenções, passam a ser possíveis apenas em algumas brechas políticas e institucionais. Estas brechas são definidas por espaços nos quais interesses específicos em temas de caráter regional não conflitam com a opção mais ampla de não comprometer política e economicamente o país com projetos integracionistas. Portanto, a estruturação de projetos e programas que tratam de temas regionais – principalmente econômicos – só se viabiliza quando estes podem ser implementados quando mobilizam acordos rasos, envolvendo medidas apenas no âmbito de algumas agências do poder Executivo mais afeitas ao tema regional, sem se exigirem ajustes em políticas públicas ou padrões regulatórios brasileiros, e, principalmente, sem se comprometer a capacidade decisória nacional. De forma geral, tais programas e projetos podem ser implementados sem o envolvimento e a aprovação do Congresso Nacional brasileiro.

Diante dessa forma de atuação, baseada em uma agenda seletiva e em brechas políticas e institucionais, não é de surpreender que no Brasil só sejam viáveis temas regionais que se mostrem, de forma geral, rasos do ponto de vista de suas condicionalidades, restritos em termos de escopo e predominantemente bilaterais. Os arranjos com caráter regional vigente, ou propostas ao longo desse período, com frequência foram desestruturados ou fortemente diminuídos em relação aos seus objetivos originais. Alguns exemplos disso são as enormes restrições para a utilização do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)³¹ nos contratos comerciais regionais,³² a aprovação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem)³³ com aportes anuais mínimos, a resistência da Receita Federal frente à implementação de vários acordos aduaneiros e de procedimentos tributários. As medidas que lograram avançar de maneira efetiva precisaram contar com uma forte coalizão de interesses de atores econômicos, aliada à articulação de agências do poder Executivo com capacidade decisória sobre o tema (uma vez que o Itamaraty não detém autoridade para fazer valer os acordos regionais que promove). Em geral envolveram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e não sofreram vetos ou oposição significativa dos membros do poder Legislativo.

Em consequência, nos últimos 15 anos, a agenda regional brasileira foi se moldando tanto às complexidades e oscilações do contexto sul-americano, como aos espaços políticos domésticos restritos. A divisão de visões estratégicas sobre a América do Sul por parte da elite política do país, somada a um engajamento bastante

31. Trata-se de um sistema multilateral de créditos entre os países da Aladi, operados pelos respectivos bancos centrais e que prescindem da utilização de dólares e outras moedas conversíveis.

32. Ver discussão do documento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF) (BRASIL, 2005) sobre esse tema, em especial sobre o uso do CCR.

33. O Focem foi criado pela Decisão CMC 45/04 em 2006.

limitado das agências dos poderes Executivo e Legislativo, têm impactado diretamente a forma do engajamento do Brasil frente aos regimes e às negociações regionais formais. Desenhou-se, dessa forma, uma agenda com perfil bastante particular na qual se destacam algumas características principais: *i*) preferência por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula, incluindo o próprio Mercosul; *ii*) projetos com base na noção de “integração econômica rasa”, ou seja, que concentram seu foco em questões comerciais em detrimento de temas relacionados à integração produtiva, financeira e logística; *iii*) integração rasa também no sentido de compromissos de iniciativas e políticas microeconômicas voltadas a políticas industriais, de pesquisa e desenvolvimento, de crédito etc.; *iv*) predominância de programas de cooperação em temas como aduanas, segurança, narcotráfico, políticas sociais etc.; *v*) iniciativas pontuais na área de integração em infraestrutura e energia, nas quais prevalecem as dinâmicas bilaterais em detrimento das regionais; *vi*) preferência por fortalecer as agências de crédito domésticas – particularmente o BNDES – em detrimento da criação de agências de caráter regional; e *vii*) crescente apoio político direto do governo às iniciativas privadas de investimentos diretos *greenfield* ou às aquisições de ativos produtivos na região, em detrimento da montagem de arranjos regionais de proteção e promoção de investimentos.

No que se refere à preferência por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula, incluindo o próprio Mercosul, são notórias as inúmeras reuniões presidenciais – bilaterais, minilaterais e regionais – que ocorrem na América do Sul, em franco contraste com a inexistência de qualquer instância regional com algum grau de autoridade. Mesmos os arranjos mais institucionalizados da região – o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) –, contam apenas com secretarias executivas e de apoio. O Tribunal Permanente de Revisão – aprovado em 2002 – e o Parlamento do Mercosul – aprovado pela Decisão CMC Nº 23/05 e previsto para ser eleito diretamente pela população dos países membros – são tentativas de maior institucionalização desse projeto, mas com alcance muito limitado. No Brasil, país mais populoso, maior potência econômica e nação mais poderosa do ponto de vista político e militar, o tema de constituição de instâncias regionais supranacionais tende a não fazer parte do rol de interesses de nenhuma força política relevante.

Alinhada com essa preferência do país por arranjos com baixa ou nenhuma institucionalidade, também se manifesta uma preferência por modelo de “integração econômica rasa”, principalmente focada em acordos que mais refletem o padrão de preferências comerciais do que de integração econômica. Estes acordos têm focado as negociações relativas a barreiras tarifárias e regras de origem, muito mais do que a harmonização de barreiras regulatórias, técnicas, fitossanitárias etc. Como o próprio Mercosul ainda não é uma área de livre-comércio

consolidada, e simultaneamente é uma união aduaneira parcial, a pauta do bloco segue atolada de temas relativos a licenças automáticas, aumento temporário de tarifas etc. Avançar no sentido de aprofundar os acordos comerciais existentes, principalmente em relação a barreiras não tarifárias e questões regulatórias, tem se mostrado politicamente difícil. O principal empecilho é a resistência de várias agências nacionais em rever e ajustar seus padrões aos acordos negociados no âmbito do Mercosul, refletido na resistência em internalizar tais acordos.³⁴

Uma das razões para essas disputas, levantadas especialmente pelos parceiros do Mercosul, é sobre a assimetria competitiva em favor das empresas brasileiras, sobretudo as derivadas do apoio que recebem do aparato de fomento à produção, ao crédito, à inovação e às exportações existente no país. As atuações da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), do BNDES, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Banco do Brasil, da Petrobras e Eletrobrás, entre outros, são vistas como elementos que distorcem a competição dentro do bloco e argumenta-se que deveriam existir mecanismos semelhantes no âmbito regional. Parte dessa discussão foi travada em torno da criação do Focem, cuja função é promover a convergência estrutural e a competitividade, sendo que o Brasil é responsável por aportar 70% do valor total deste fundo e é, portanto, parte essencial deste acordo. Os aportes definidos até o momento foram de R\$ 100 milhões anuais. Trata-se de uma verba irrisória para fomentar a integração regional quando comparada, por exemplo, com os R\$ 150 bilhões de desembolsos anuais do BNDES.³⁵ Esta desproporção entre políticas de fomento domésticas e projetos regionais é um dos argumentos mais eloquentes sobre o baixo engajamento regional do Brasil.

Ainda seguindo essa linha de argumento, a participação direta e indireta de agências e programas públicos – não apenas o BNDES, mas também, por exemplo, o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e Fundo de Garantia à Exportação (FGE),³⁶ ou ainda empresas estatais como a Petrobras, a Eletrobrás e os Correios – em investimentos, financiamento ou aquisições nos países da região também reforçam o caráter de projeção econômica brasileira, mais próximo do modelo *hub-and-spoke* do que do modelo integracionista.

Dessa maneira, é possível identificar uma agenda de interesses regional do Brasil, mas longe de ser uma agenda integracionista e ampla, ela é seletiva, focada na preservação da capacidade decisória doméstica e na manutenção dos instrumentos de fomento com caráter nacional e voltada a alavancar projetos e interesses brasileiros.

34. Estudo feito para a Eletrobrás em 2009 indica que o Brasil internalizou apenas dois dos 12 acordos regionais dos quais é signatário (Prospectiva Consultoria, 2009).

35. Valor de desembolso em 31 de junho de 2010 acumulado nos últimos 12 meses. Ver Boletim de Desempenho do BNDES de 31 de julho de 2010.

36. Ambos são enquadrados e acompanhados pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), criado pelo Decreto nº 4.993 em 2004.

Essa forma de atuação do Brasil se aprofundou ainda mais nos últimos anos diante de um contexto político e econômico muito favorável ao rápido aumento dos investimentos diretos de empresas brasileiras privadas e estatais nos países da região. Do ponto de vista político, mesmo sem novos acordos regionais significativos, os contatos e negociações políticas do governo brasileiro com os países da região seguem intensos, com o engajamento presidencial direto e envolvimento de parte do primeiro escalão do governo. Do ponto de vista econômico, o desempenho do país nos anos 2000, combinado com a valorização do real, ofereceu condições vantajosas para as empresas brasileiras redefinirem suas estratégias de negócios regionais e avancarem de forma rápida para projetos de investimentos e aquisições de ativos nos países vizinhos, embora o avanço dos arranjos integracionistas regionais não tenha caminhado no mesmo sentido.

4 O ATIVISMO DIPLOMÁTICO REGIONAL: DA ALCSA À UNASUR

No âmbito diplomático, desde meados dos anos 1990, ensaiaram-se arranjos políticos baseados na ideia de convergência de interesses entre os países da América do Sul em substituição às referências até então usuais de América Latina. Durante o governo Itamar Franco, o então chanceler Celso Amorim sugeriu a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) – 1994 –, no momento entendida como uma reação à criação do Nafta³⁷ e, em particular, à entrada do México nesse arranjo, assim como ao processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).³⁸ Esta proposta delineava uma estratégia de desgravação tarifária – automática e linear – entre os países da América do Sul, ao longo de dez anos, visando atingir 80% do universo tarifário, respeitando a lista de bens sensíveis. Este anúncio, sem consequências práticas na época, foi entendido como um movimento do Brasil para evitar o seu isolamento na América do Sul, diante do avanço das negociações comerciais dos EUA com vários países da região, o que de fato acabou ocorrendo.³⁹

Entretanto essa proposta também antecipou algumas das questões que já pairavam não apenas na diplomacia brasileira, mas também em algumas áreas do governo e da elite política nacional, qual seja, a ideia de que alguns interesses estratégicos brasileiros passavam a ser sul-americanos e estavam associados à busca de um espaço com certa autonomia em relação aos interesses dos EUA e aos arranjos multilaterais. De certa forma estava se processando uma aproximação da retórica e da estratégia diplomática às concepções de base geopolíticas até

37. Em português, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

38. Essa iniciativa já tinha sido anunciada, em setembro de 1993, pelo presidente Itamar Franco em reunião do Grupo do Rio em Santiago do Chile. No entanto, o documento oficial do governo brasileiro sobre o tema circulou apenas em fevereiro de 1994 na reunião da Aladi.

39. Ver interessante comentário à época em Intal/BID (1994).

então mais afeitas ao campo militar e de segurança, que utilizavam a referência sul-americana de forma mais consolidada.

A partir desse momento, tornou-se uma meta da diplomacia brasileira – mesmo sem engajamento semelhante das demais áreas do governo – a criação de um arranjo político de caráter sul-americano, que afinal foi alcançado em 2000, com a reunião de chefes de Estado sul-americanos. Este foi o primeiro encontro com tal caráter da história da região.⁴⁰ Desta cúpula resultou uma declaração final – o Comunicado de Brasília – a qual conclamava a integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina, embora seu foco tenha sido temas como o fortalecimento da democracia, a luta contra a pobreza e o narcotráfico. Neste encontro também foi apresentada e discutida a criação do programa Iniciativa para Integração Infraestrutural da América do Sul (IIRSA).⁴¹ As Cúpulas Sul-Americanas passam a ocorrer a cada dois anos.

Essas duas iniciativas – a Cúpula da América do Sul e o IIRSA – indicam, de um lado, a clara intenção do Brasil em liderar arranjos com caráter sul-americano, não apenas buscando definir um espaço de concertação política regional sem os EUA, como também sem o México, um tradicional competidor político quando a referência é América Latina (SANAHUJA, 2010, p. 105).⁴² De outro, o caráter de ambas as iniciativas também aponta para um modelo de interação regional baseado em cúpulas e espaços de coordenação, e não em arranjos de caráter integracionista. Estas suas características, já presentes na ação do Brasil nos anos anteriores, irão se tornar ainda mais evidentes nos anos seguintes, mesmo com algum esforço diplomático brasileiro em sentido contrário.

A IIRSA ilustra de forma acabada esse modelo. Vislumbrado como espaço de coordenação de iniciativas no campo da infraestrutura que possam ter impacto regional (pelo menos binacional), a IIRSA funciona com base em um amplo mapeamento de potencial de interconexões físicas da região, denominado “eixos de integração”. Com base nesse mapa, os governos negociam e ajustam entre si suas prioridades e buscam formas de viabilizá-las (TAVARES, 2009). Embora a ideia original dessa iniciativa incorporasse tanto a dimensão física como a regulatória, os avanços ocorridos nestes projetos, além de bastante limitados, estão centrados no campo das interligações físicas principalmente vinculadas ao transporte rodoviário. A dimensão regulatória, mais voltada para a integração dos mercados de oferta e demanda dos serviços de infraestrutura, não tem obtido avanços significativos. Na dimensão física deste programa, alguns projetos têm avançado, sempre que os países envolvidos logram mobilizar as agências financeiras tanto

40. Cúpula dos Chefes de Estados Sul Americanos ocorrida em Brasília em 2000.

41. Ver íntegra do Comunicado disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>.

42. Outro fato relevante nesse contexto foi a vinda do Suriname e da Guiana para o arranjo regional.

domésticas (com destaque aqui para o BNDES brasileiro) quanto multilaterais, incluindo a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Ou seja, trata-se de uma iniciativa de coordenação bastante descentralizada e com baixíssimo grau de institucionalidade, e que tem por base a constituição de um espaço para a coordenação de projetos de infraestrutura.⁴³

Com a mudança do contexto político e econômico nos anos seguintes, tanto no Brasil como em vários países da região – crise aguda Argentina, tentativa de golpe de Estado na Venezuela, agitação política na Bolívia e eleição de Evo Morales, entre outras –, a ação diplomática regional do país passa a enfrentar um cenário menos favorável à sua estratégia de construir de forma lenta e gradual uma liderança política. Não obstante, nos anos seguintes a política diplomática brasileira irá tentar sustentar várias iniciativas ousadas, mesmo diante das resistências da Colômbia em participar de arranjos regionais que não reconheçam de forma explícita e prioritária o combate ao grupo guerrilheiro Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), da competição do projeto bolivariano lançado pelo presidente Hugo Chávez, das várias crises políticas internas pela qual passaram Equador e Bolívia, além das constantes disputas comerciais e diplomáticas com a Argentina.

A dinâmica das cúpulas sul-americanas nos anos seguintes ilustrou esse processo. Ainda sob o impacto da crise argentina (em 2001 e 2002), assim como dos eventos na Venezuela que se seguiram à tentativa de golpe em 2002, a II Cúpula Sul-americana realizada em Guayaquil, em 2002, se limitou a reafirmar as orientações da I Cúpula. Com a inauguração do governo do presidente Lula em 2003, o Brasil buscou retomar a ofensiva diplomática sul-americana e concentrou seus esforços para aprovar, na III Cúpula em 2004, realizada em Cusco, a criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Seus principais objetivos foram definidos na ocasião: a integração física e a integração institucional, ambos em um prazo de 15 anos.

Na cúpula seguinte, em 2006 em Cochabamba, o clima de desconfiança com relação à viabilidade do projeto de integração regional foi notável. Em pelo menos três pronunciamentos presidenciais – Alan García do Peru, Hugo Chávez da Venezuela e Tabaré Vázquez do Uruguai – o tema veio à tona. Diante do clima de pessimismo sobre as iniciativas sul-americanas, tidas mais como eventos políticos do que como espaço para decisões concretas, coube ao Brasil, e ao presidente Lula, argumentar que existe um projeto regional comum e que ele está em andamento.⁴⁴ Também nessa cúpula, e voltada a arrefecer os tons das críticas, definiu-se a criação de uma comissão de altos funcionários e de grupos

43. Para um balanço das características e desempenho dos dez anos de atividade da IIRSA, ver Araújo Jr.(2009).

44. Ver matéria veiculada pela BBC-Brasil, em 10 de dezembro de 2006, citando trechos desses discursos.

de trabalho nas áreas prioritárias de infraestrutura, energia e políticas sociais, cujo objetivo é assegurar a implementação das decisões tomadas na cúpula. Ao final, duas novas cúpulas sul-americanas foram definidas, uma em 2007, com foco em integração energética, e outra em 2008, em Cartagena, Colômbia, posteriormente transferida para Brasília.

Na Cúpula de 2007, realizada na Venezuela – Ilha Margarita –, o Brasil seguiu a estratégia de liderar a constituição de um fórum político sul-americano, mesmo diante de um ambiente de baixo dinamismo nos projetos de integração. Com este intuito, a diplomacia brasileira encabeçou a proposta de criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasur). Embora ainda fosse fruto de uma costura política frágil, tanto dentro das instituições políticas brasileiras, como entre os países da região, a Unasur foi criada com 21 objetivos bastante audaciosos, desde a erradicação do analfabetismo até a integração financeira.⁴⁵ Na mesma linha e também proposta pelo Brasil, em dezembro de 2008, definiu-se a criação de um conselho de defesa assim como de alguns novos grupos de trabalho, sob forte ceticismo dentro e fora do Brasil sobre a viabilidade política deste fórum e sua real relevância, além da resistência explícita da Colômbia à proposta.⁴⁶

Dessa forma, mesmo não contando com apoio amplo e entusiasmado dos demais países da região, o Brasil tem mantido um razoável ativismo diplomático e logrado a aprovação das propostas de criação de uma referência política sul-americana.⁴⁷ Vale notar que, embora recém-criado, o polêmico Conselho de Defesa acabou sendo útil na mediação da crise política boliviana em 2009, pois foi mediante o abrigo deste arranjo que os países da região, inclusive o Brasil, influenciaram em favor de uma solução negociada e pacífica para esta crise.⁴⁸ A Unasur tem desempenhado papel em outras crises políticas e de segurança na região, como foram os casos da crise entre Colômbia e Equador em 2008, quando aquele atacou supostas bases de operações da FARC, ou ainda, quando a Colômbia denunciou na Organização dos Estados Americanos (OEA) que o governo venezuelano mantinha relações e apoio às FARC. Esta dinâmica indica como o objetivo do Brasil de estender sua influência e capacidade de ação na América do Sul tem avançado nos últimos anos, e como a Unasur, mesmo que de maneira ainda embrionária, tem cumprido um papel incipiente nesse sentido.

45. A Unasur é formada pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Delegados e uma Secretaria Geral. Aprovado em 2007, o tratado é de fato assinado em 2008. Íntegra do Tratado Constitutivo disponível em: <<http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>>.

46. Esse debate foi amplamente reportado. Ver, por exemplo, Jornal Folha de São Paulo. *Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa* (24/05/2008) e Jornal Valor Econômico. *Organização regional já nasce marcada por atritos* (23/05/2008).

47. Para uma análise sobre o processo sul-americano com uma perspectiva próxima à do governo brasileiro, ver, por exemplo, Biato (2010).

48. Ver artigo Lula toma as rédeas na crise boliviana, diz El País. In: BBC-Brasil. 16/09/2008.

Paralelamente a esse esforço brasileiro, o presidente Hugo Chávez tem mantido uma iniciativa que, de certa forma, confronta as bases e objetivos da Unasur, que foi denominada pelo líder venezuelano de “iniciativa conservadora”, pois se apoia em instituições conservadoras já existentes como o Mercosul e a CAN. Trata-se da Aliança Bolivariana dos Povos das Américas (Alba), anunciada em 2001 na Cúpula da Associação dos Países Caribenhos, mas logrando uma primeira reunião apenas em 2004, então com apenas a participação da Venezuela e de Cuba. Nos anos seguintes aderiram à Alba a Bolívia (2006); a Nicarágua (2007); República Dominicana e Honduras (2008); e o Equador (2009). Sua ampla agenda de desenvolvimento e integração social, econômico, tecnológico, energético, entre outros temas, se manifesta de fato do ponto de vista material nos acordos envolvendo o comércio de petróleo entre a Venezuela e esses países (ALTMANN, 2007).

Essa iniciativa não chega a representar uma alternativa política de fato ao projeto e à agenda regional do Brasil. A pequena tradição da Venezuela como ator político regional, a fragilidade do governo de Hugo Chávez, além da baixa complementariedade econômica entre os países deste agrupamento, pesam contrariamente à sua consolidação como bloco efetivo. Contudo, do ponto de vista da política diplomática regional brasileira, tal iniciativa representa um ruído na medida em que é capaz de mobilizar interesses e eventos políticos regionais não apenas prescindindo da presença do Brasil, como utilizando bases de relacionamento econômico e comercial bastante distintas das propostas brasileiras para a região.⁴⁹

Dificuldades de outra natureza surgiram no processo de criação do Banco do Sul. A proposta inicial dos presidentes Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales e Rafael Correa era criar um banco que combinasse as funções de desenvolvimento, de gestor das reservas externas e de banco central regional, capaz de apoiar os bancos centrais em caso de crises cambiais e de, mais adiante, tornar-se o emissor da moeda regional. Para entrar no processo, o Brasil exigiu que as negociações voltassem ao ponto de partida e conseguiu dos sócios que o desenho do banco seguisse o modelo de um banco de desenvolvimento, como se fosse um “BNDES regional”. Pelo modelo ao final aprovado pelos presidentes, o Banco do Sul surgiria com capital reduzido, da ordem de US\$ 7 bilhões, sendo a contribuição brasileira de US\$ 2 bilhões, valor semelhante às parcelas de Argentina e Venezuela. Ademais, o Brasil não se comprometeu com um cronograma de aporte, sinalizando que este pode não ocorrer em curto ou médio prazo. Neste mesmo período o Brasil realizou um aporte de US\$ 10 bilhões ao FMI, o que ajudou a demonstrar o evidente baixo interesse do Brasil pelo novo banco.

49. A postura diametralmente oposta do Brasil e da Venezuela frente à crise econômica e ao calote da dívida externa Argentina, na qual o Brasil se afastou politicamente enquanto a Venezuela ofereceu ajuda, comprando mais de US\$ 3 bilhões em títulos da dívida externa desse país no momento em que este estava excluído do mercado financeiro internacional, não passou despercebida nem pela mídia, nem pelos países da região. Ver, por exemplo, repercussão no Jornal Folha de São Paulo: *Venezuela pode comprar títulos da dívida do Equador*. 22/02/2007.

Diante desse processo, é interessante notar as negociações ocorridas em relação à reforma da CAF, a qual foi vista pelo Brasil como forma mais interessante de conduzir as discussões sobre a estruturação de uma agência financeira regional. Originalmente controlada pelos membros da CAF, o Brasil apoiou a ideia de transformá-la na principal instituição de fomento da região, esvaziando as discussões relativas ao Banco do Sul. Esta instituição é amplamente reconhecida pelo profissionalismo e eficiência na estruturação de projetos financeiros na região, com relativa isenção no jogo político interno dos países, e avaliado pelo mercado como de baixíssimo risco (denominada também como *triple A*). A participação do Brasil nas ações da CAF, que era de US\$ 185 milhões (R\$ 325,4 milhões), deverá alcançar US\$ 467 milhões (R\$ 821,4 milhões) até 2010.⁵⁰

No campo financeiro a estratégia de reprovação dos rumos das negociações em torno do Banco do Sul, e a assertiva em relação à reforma da CAF, foram também acompanhadas da tentativa por parte de alguns grupos governamentais de revigoramento de instituições tradicionais de fomento da integração regional. São exemplos deste esforço – ainda que de forma modesta – a tentativa de ampliar a utilização do CCR no âmbito da Aladi diante da resistência do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional, além da criação do Focem, em 2006, e a reestruturação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).⁵¹

Essas iniciativas, contudo, não revertem a postura de cautela em relação a iniciativas na região, deixando a cargo do BNDES o apoio direto às empresas e o desenvolvimento dos instrumentos de apoio ao comércio.

Em suma, não obstante o interesse de uma parcela do governo – em particular da diplomacia – e da elite política e econômica do país, a capacidade do Brasil para efetivar seus projetos regionais tem sido reduzida. O grande ativismo diplomático do país nos últimos anos tem logrado produzir um ambiente integracionista dinâmico. Encontrando resistência tanto dentro da burocracia pública brasileira, como em um ambiente regional de crescente instabilidade e descoordenação política, o país tem atuado no sentido de limitar o avanço dos projetos integracionistas.

5 COMÉRCIO E INVESTIMENTOS REGIONAIS

O âmbito comercial é uma vertente interessante para se avaliar os avanços e limites da referência sul-americana nas estratégias do Brasil. Também neste aspecto esta estratégia tem mostrado um razoável ativismo brasileiro, mas, ao mesmo

50. Ver ata da Assembleia extraordinária da CAF de 08/12/2009, na qual fica definido que o Brasil se tonará um “membro especial” (Oliveira, 2009).

51. Os dois fundos contam com recursos bastante limitados. A capitalização do Focem é de US\$ 100 milhões, enquanto o do Fonplata é de US\$ 160 milhões. Para uma base de comparação, o BNDES movimentou mais de US\$ 80 bilhões em empréstimos por ano.

tempo, tem acumulado problemas do ponto de vista da assimetria de políticas tanto comerciais como industriais e de crédito.⁵² Desde os anos 1980, o Brasil passou a incrementar de forma sensível suas exportações para a América do Sul e Latina. Hoje elas representam cerca de US\$ 28 bilhões. Após um auge do comércio regional em 1999, a crise argentina dos anos 2000-2002 deslocou parte deste fluxo, que foi recuperado a taxas elevadas nos anos seguintes (tabela 1).

TABELA 1
Exportações brasileiras por região
(Em %)

	2001	2004	2007	2008	2009
América do Sul ¹	6,4	6,6	9,1	8,4	8,2
Mercosul	2,4	8,6	10,5	11,0	10,3
União Europeia	7,2	25,6	23,9	23,4	22,2
China	2,6	5,9	6,4	8,3	13,2
México	3,2	3,9	2,9	2,2	1,7
Estados Unidos	4,2	21,7	16,6	13,9	10,2
Índia	0,4	0,7	0,6	0,6	2,2
Japão	3,9	3,0	2,8	3,1	2,8
Rússia	1,3	1,9	2,4	2,4	1,9
África do Sul	0,6	1,0	1,1	0,9	0,8
Outros	17,6	21,1	23,6	26,0	26,4
Total em R\$ milhões	56.703	84.941	149.228	197.942	152.995

Fonte: Ribeiro e Lima (2008).

Nota: ¹ Exclusive Mercosul.

Do ponto de vista das relações econômicas regionais, pode-se afirmar que a América do Sul cumpre um papel estratégico ao Brasil por pelo menos três razões. Em primeiro lugar, a região é responsável por quase 20% das exportações brasileiras nos últimos anos. Em segundo lugar, o Brasil tem produzido superávits importantes com os países da região.⁵³ Segundo Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 23), ao invés de o Brasil ser um comprador de última instância dos países menores da região, as relações se inverteram, e estes têm sido os compradores de última instância do Brasil. Embora politicamente pouco sustentável, esta situação reflete a razoável margem de preferência comercial e/ou de competitividade que o país ainda possui nos países vizinhos. Em terceiro lugar, chama a atenção o perfil das exportações brasileiras para a região, fortemente concentrado em produtos

52. Ver discussão sobre assimetrias e política de integração no Mercosul em Souza, Oliveira e Gonçalves (2010).

53. O Brasil acumula um saldo comercial positivo com a Argentina, Paraguai e Uruguai, entre 2004 e 2008, de aproximadamente US\$ 22 bilhões.

industrializados – cerca de 95%. Ou seja, a região é particularmente importante como mercado importador para o setor industrial de tecnologia média.

Outra característica marcante do comércio do Brasil com a América do Sul é o seu caráter setorial. As exportações do setor agropecuário são muito reduzidas no mercado regional, enquanto os setores de média e alta tecnologia são bastante expressivos. Em alguns casos, mais de dois terços das exportações brasileiras de setores de alto valor agregado se destinam a esses mercados – como no caso de equipamentos eletrônicos, com destaque para os setores automobilístico, químico, máquinas e equipamentos eletroeletrônicos (tabela 2).

TABELA 2
Totais das exportações brasileiras e para a América do Sul – por setor (2008)

Setor de atividades/Produto	Total brasileiro		Destino América do Sul		América do Sul Total (%)
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	
Indústria automotiva	15.572	12,2	6.250	26,1	40,1
Químicos e petroquímicos	11.768	9,2	3.347	14,0	28,4
Siderurgia e metalurgia	14.949	11,7	2.433	10,2	16,3
Equipamentos eletrônicos	3.797	3,0	2.259	9,4	59,5
Máquinas e equipamentos	5.492	4,3	1.743	7,3	31,7
Óleos brutos de petróleo	5.529	4,3	1.076	4,5	19,5
Material elétrico	3.244	2,5	1.020	4,3	31,5
Têxtil	1.869	1,5	710	3,0	38,0
Celulose, papel e gráfica	3.764	2,9	693	2,9	18,4
Minério de ferro	8.123	6,4	341	1,4	4,2
Calçados	1.965	1,5	283	1,2	14,4
Subtotal	76.072	59,5	20.157	84,3	26,5
Demais produtos	51.817	40,5	3.754	15,7	7,2
Total brasileiro	127.889	100,0	23.911	100,0	18,7

Fonte: Ribeiro e Lima (2008).

Tanto Benavente (2001) como Ocampo (2001) sustentam que o crescimento do comércio intrarregional de manufaturas na América Latina esteve ao longo dos anos 1990 relacionado, de um lado, às vantagens relativas de acesso aos mercados derivadas de alguns acordos de integração e, de outro, à falta de competitividade em terceiros mercados destes produtos. Em linha com este argumento, estes autores indicam uma tendência dicotômica do comércio internacional dos países da região, na qual os países tendem a direcionar para a região produtos manufaturados e para o mercado extrarregional produtos básicos e de baixo valor agregado.

Esse desempenho, que esteve associado a certa margem de preferência comercial via acordos da Aladi e também do Mercosul, se altera nos anos 2000. Estas margens foram progressivamente corroídas ao longo dos anos 1990, tanto

em função do processo de abertura unilateral de parte importante dos países da região, como por conta de vários acordos de livre-comércio firmados com países de fora da região. O Chile – com mais de 35 acordos de livre-comércio em vigor, inclusive com a China – e o México, são os casos mais marcantes desta dinâmica. Mais recentemente o Peru e a Colômbia adotaram estratégias semelhantes, ambos têm acordos firmados com os EUA e outros países.

O Brasil, e em menor grau a Argentina, é o país que mais fortemente ainda reflete esse padrão comercial. Não obstante, como indica a tabela 2, a regionalização das exportações de manufaturas com conteúdo tecnológico médio passou a ser muito concentrada em alguns setores.⁵⁴

O caso do setor de serviços é bastante distinto do setor industrial, porém igualmente interessante e estratégico para o adensamento da inserção regional do Brasil. Nos últimos 20 anos o setor de serviços consolidou-se como o mais dinâmico do comércio internacional, e possivelmente será neste campo que se concentrarão as principais questões comerciais nas próximas décadas.⁵⁵

O Protocolo de Montevideu – focado em serviços e negociado no âmbito do Mercosul – foi assinado em 1994 e apenas dez anos depois, em 2005, entrou de fato em vigor, sendo que, das cinco listas negociadas, apenas a primeira começou a ser implementada.

O Brasil possui vários exemplos de excelência em áreas de serviços e de tecnologia. Serviços de engenharia e construção são os únicos setores na balança de pagamentos do país que são superavitários. O segmento de serviços de tecnologia da informação (TI) e *business process outsourcing* (BPO), área de destaque da inserção internacional da Índia, é outro exemplo de setor onde o Brasil já demonstra grande capacidade competitiva e começa a incrementar suas exportações e sua internacionalização. Algumas áreas de *software*, tais como comando de voz e aplicativos para celulares, são casos também de destaque. Boa parte dos celulares exportados pelo país – o *boom* recente de exportação de Manaus que atingiu quase US\$ 2 bilhões – carregam uma tecnologia embarcada de serviços, embora sejam contabilizados como bens.

A América do Sul é considerada estratégica para os setores de infraestrutura. A proximidade geográfica tende a facilitar as operações em termos de logística e envio de máquinas, equipamentos e materiais. O conhecimento, por parte das empresas brasileiras, das particularidades do mercado e da realidade política nesses países, facilita as operações na região em comparação com outras partes do mundo. Ademais,

54. O caso do setor farmacêutico ilustra bem esse argumento. Cerca de 80% das exportações brasileiras do setor se destinam à América Latina. Embora tenha ocorrido uma redução das margens de preferências tarifárias regionais ao longo dos anos 1990 e 2000, o Brasil logrou manter presença razoável nesses mercados, principalmente naqueles onde as preferências foram anteriores às aberturas unilaterais desses países ou naqueles onde a margem de preferência se manteve, com destaque para os países do Mercosul. Ver Barbosa, Mendes e Sennes (2006).

55. Ver Sennes, Valls e Mulner (2010).

as construtoras brasileiras sentem-se mais habilitadas a lidar com o risco político da região, o mesmo não ocorrendo com construtoras europeias e norte-americanas.

Fato que evidencia a importância da América do Sul para as construtoras brasileiras é a contribuição das atividades sul-americanas para seu faturamento global. As atividades internacionais correspondem a, pelo menos, 30% do faturamento total, sendo que em alguns casos atingem 75% do faturamento total da empresa, com forte tendência de expansão. E a quase totalidade destas cifras advém de atividades na região.⁵⁶

Outro dado relevante sobre a presença regional do Brasil são os investimentos brasileiros diretos. A presença produtiva de empresas brasileiras no exterior – medida pelo estoque de investimento direto brasileiro (IDB) – começou a ser contabilizada pelo Banco Central brasileiro apenas em 2001. Neste ano, o Brasil possuía estoque de IDB de pouco menos de US\$ 50 bilhões, enquanto em 2006 este volume foi de US\$ 114 bilhões, com alta de 129,7%. Neste processo, os países da região ocupam um papel de destaque. A tabela 3 oferece parâmetros sobre a intensidade deste movimento.

TABELA 3
Investimento externo direto: projetos de investimentos brasileiros em países da América do Sul (2007 a 2009)

Trimestre	Número de projetos - realizados		
	2007	2008	2009
1ª	5	6	4
2ª	8	9	2
3ª	10	3	3
4ª	10	10	3
n.d.	2	1	-
Total global	35	29	12

Fonte: IndexInvest Brasil, produzido pelo Cindes. Disponível em <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=16>.

Na lista das maiores multinacionais brasileiras, a presença de ativos nos países da América do Sul é uma constante e, na maior parte dos casos, dominante. Mesmo em empresas de perfil claramente global, como é o caso da Vale, a presença regional é relevante. Em 2007, este grupo detinha US\$ 56 bilhões investidos fora do país e estava presente em quatro países da região.

A compra das operações sul-americanas do BankBoston, na Argentina, Chile e Uruguai pelo Banco Itaú – que já dispunha de associado na Argentina na figura do Banco Buenos Aires – reforça a presença do país em áreas até então pouco exploradas. Os bancos públicos como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica

56. Ver Prospectiva Consultoria (2008).

Federal sinalizam interesse em seguir também neste rumo, sendo que o BNDES inaugurou em 2008 agências em Montevidéu.

TABELA 4
Principais empresas multinacionais brasileiras em operação na América do Sul

Empresa	Setor		Países
Gerdau (14 países)	Siderurgia	América Latina	Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai, Peru, Venezuela, República Dominicana, Guatemala, México
		América de Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Espanha
		Ásia	Índia
Vale (26 países)	Mineração	América Latina	Argentina, Chile, Peru, Colômbia
		América do Norte	Estados Unidos, Canadá
		África	África do Sul, Angola, Moçambique, Guiné
		Europa	França, País de Gales, Suíça, Alemanha, Inglaterra, Noruega
		Ásia	Índia, Omã, Mongólia, China, Cingapura, Indonésia, Coreia do Sul, Japão
Oceania	Austrália, Nova Caledônia		
Petrobras (26 países)	Energia	América Latina	Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, México
		América do Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Líbia, Moçambique, Nigéria, Senegal, Tanzânia
		Ásia	China, Cingapura, Índia, Irã, Japão, Paquistão
Europa	Portugal, Reino Unido, Turquia		
Votorantim (14 países)	Diversos	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Bahamas
		América do Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Inglaterra, Bélgica, Alemanha, Suíça
		Ásia	China, Cingapura
		Oceania	Austrália
Camargo Corrêa (13 países)	Diversos	América Latina	Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Chile, Uruguai, México
		América do Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Marrocos
		Europa	Espanha
JBS (14 países)	Frigoríficos	América Latina	Argentina, Chile, México
		América do Norte	Estados Unidos
		Europa	Inglaterra, Itália, Suíça
		África	Egito
		Ásia	China, Hong Kong, Coreia do Sul, Taiwan, Japão
Oceania	Austrália		

Fonte: IndexInvest Brasil, produzido pelo Cindes. Disponível em <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=16>.

A expansão internacional de empresas de países em desenvolvimento enfrenta a desvantagem de elas serem menos competitivas que suas rivais de países desenvolvidos. Com isso, a atuação conjunta do Estado e da empresa, via políticas públicas de apoio e política externa proativa, tendem a se tornar fatores ainda mais fundamentais na medida em que tendem a amenizar tais desvantagens.

Esse é um aspecto no qual o Brasil não possui tradição, mesmo porque o processo de internacionalização de suas empresas – como fenômeno amplo e consolidado – é recente. Não obstante, o país dispõe de capacidade política e institucional em várias áreas que podem ser mobilizadas visando uma atuação internacional proativa às multinacionais brasileiras. Nesse sentido, o espaço econômico sul-americano ganha importância destacada.

6 PROJETO IIRSA

A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fruto da primeira reunião de presidentes da América do Sul em 2000, possui o desígnio de unir fisicamente o continente, com projetos de infraestrutura nas áreas de transportes, energia e comunicações. Para tanto, tem seus objetivos específicos relacionados à dinamização do comércio bilateral, ao estímulo ao desenvolvimento das regiões fronteiriças, ao apoio à consolidação de cadeias produtivas a fim de fomentar competitividade nos grandes mercados mundiais e reduzir o “custo Sul-América” por meio da criação de uma plataforma logística articulada.

Participam desta iniciativa 12 governos sul-americanos com o apoio técnico de três organizações internacionais multilaterais incumbidas de mobilizar financiamentos para tal empreitada: o BID, a CAF e o Fonplata.

Nos últimos anos, no âmbito desse programa uma carteira de mais de 335 projetos foi definida, estes distribuídos em 40 grupos, com um montante total estimado em US\$ 37 bilhões. Seu rol de atuação é pautado por dez eixos de integração e desenvolvimento definidos conforme os fluxos atuais e potenciais de concentração econômica. Outro foco são os processos de matização de gargalos reguladores, operacionais e institucionais que impedem a efetiva integração física.⁵⁷

No que se refere ao caso brasileiro, medidas para implementar a integração de infraestrutura física vinham sendo realizadas desde o primeiro Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso, e foram mantidas no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Assumindo a posição de líder regional para a efetivação da IIRSA, o Brasil tem agora a tarefa de compatibilizar os seus interesses em uma futura integração física ao desenvolvimento econômico na região. O interesse na

57. Ver Documento Carteira de Projetos IIRSA em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp_resumen_cartera_por_sector/bdp_resumen_cartera_por_sector.asp?CodIdioma=ESP>.

proposta da IIRSA pelo Brasil tem sido explícito; tanto que, além das três instituições internacionais de financiamento, o BNDES também está crescentemente envolvido no financiamento destes projetos integracionistas.

Dos 49 grupos de projetos atualmente em pauta, o Brasil está diretamente envolvido em dez, e indiretamente em outros nove. Estes projetos concentram-se especificamente na área de transportes rodoviário e hidroviário no Eixo do Escudo Guayanés, com a interconexão viária entre Venezuela e Brasil. Por sua vez, na área de energia há um projeto que pretende interligar a rede elétrica brasileira à venezuelana, cujo orçamento previsto é de US\$ 210 milhões. Vias de integração em Rondônia, no Eixo Mercosul-Chile e no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná também estão entre os focos de investimentos na área de transportes, tanto no norte do país como em sua porção sul.⁵⁸

Outro fator significativo nesse programa é o destaque da participação privada, em particular como fonte de financiamento, tomador de risco e gerenciador de várias de suas etapas. Diversamente de outros projetos de integração regional, o projeto IIRSA dispõe de uma ampla gama de apoiadores dentro e fora dos países da região, abarcando o Banco Mundial e as agências de cooperação dos países desenvolvidos, entre outros. Novamente aqui, a presença de empresas privadas brasileiras nos projetos é bastante destacada.

Não obstante esse importante movimento de convergência política e de bases comuns para o planejamento e a priorização de ações, a implementação desses projetos ainda é rara. Dentro do rol de temas de infraestrutura, o âmbito energético talvez seja o que mais avançou nos últimos anos, mesmo diante da paralisação e crise dos acordos comerciais.

7 MATRIZ ENERGÉTICA

Muito se avançou na questão energética subcontinental, em particular nos anos 1990, quando a maior parte dos países da região patrocinou reformas e abertura de seus modelos energéticos. Nos anos 2000 este processo estagnou, com poucas exceções.

O reposicionamento dos Estados com o papel de definidores de política, a criação de agências independentes do governo e das estatais; novas estruturas tarifárias baseadas nos custos marginais e em investimentos a longo prazo e sem subsídios; a desverticalização da cadeia produtiva; o aumento da participação do setor privado; e a formação de consórcio para complementar competências tecnológicas, abriram espaço para vários projetos de integração energética entre os países. Entretanto a mudança destes padrões nos anos 2000 foi acompanhada pela perda de dinamismo de tais programas.

58. Ver Documento Carteira de Projetos IIRSA em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp_resumen_cartera_por_sector/bdp_resumen_cartera_por_sector.asp?CodIdioma=ESP>.

O projeto de construção de um anel energético, acordado em agosto de 2005, na cúpula do Mercosul em Assunção, representou a primeira iniciativa regional para o abastecimento de gás, em meio a várias iniciativas binacionais. Importante marco político, tem enfrentado problemas sérios de implementação. Ele prevê a ampliação da rede de gasodutos com o objetivo de abastecer Argentina, Chile, Brasil e Uruguai com o gás natural de Camisea, no Peru. Primeiramente orçado em US\$ 2 bilhões, inclui a construção de um gasoduto de 1,2 mil km ligando Pisco, no Peru, à região de Tocopilla, no Chile. Além disso, também faz referência à complementação da rede argentina e à construção de 500 km de gasoduto entre as cidades de Uruguai e Porto Alegre, no Brasil. Este feito proverá de aproximadamente 30 milhões de m³ diários (MMCD) de gás natural peruano aos demais países. Tentativas de promover avanços institucionais têm tido espaço nas reuniões do Mercosul e nas cúpulas da Unasur, mas os avanços têm sido muito pequenos. Nesse contexto, onde iniciativas de integração regional são crescentemente difíceis, o Brasil tem logrado avanços em acordos pontuais e de caráter bilateral.

A viabilidade do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol) esteve largamente baseada na iniciativa e suporte do Estado brasileiro. O gasoduto possui 3.150 km instalados, sendo 2.593 em território brasileiro; inicia-se na cidade boliviana de Santa Cruz de la Sierra e termina em Porto Alegre. O investimento público contou com a participação da Eletrobrás, da Petrobras e do BNDES, sendo esta última instituição a grande financiadora das obras. O Gasbol, assim como os sete gasodutos que conectam a Argentina ao Chile e o gasoduto entre a Argentina e o Uruguai, representam passos iniciais da integração regional, denotando a possibilidade de aumento da interdependência dos países sul-americanos. Contudo, nos últimos anos quase todos estes projetos tiveram que ser redesenhados por diferentes razões, tanto de ordem política (nacionalização), como decorrentes de problemas gerenciais e regulatórios.

A diversificação da matriz energética é um dos objetivos do governo brasileiro, principalmente depois da crise de energia de 2001. Devido à abundância do gás natural no continente sul-americano, o governo planeja ampliar a participação deste produto na matriz energética do país para níveis acima dos 10,2% atuais. Vale notar o papel que a Petrobras tem cumprindo neste processo. A estatal brasileira possui braços em 15 países e entre seus objetivos principais busca a expansão da construção de gasodutos. Por seu turno, o acordo com a estatal Petróleo de Venezuela (PDVSA), com o intuito de explorar uma jazida de petróleo na Venezuela e processá-lo numa refinaria que seria construída em Pernambuco, após vários anos e anúncios de investimentos mostrou até o momento pouquíssimos avanços.

No setor petrolífero, a principal parceria do Brasil é com a Argentina. Desde o início da montagem do Mercosul este tema permeou as relações comerciais entre

os dois países e gerou num primeiro momento um incremento das importações brasileiras deste produto para a Argentina. A Petrobras atua na Argentina desde 1993, nos setores de petróleo, gás (exploração, refino e distribuição) e eletricidade, e vem fazendo uma série de aquisições. Em janeiro de 2005 fundiu todas as suas empresas sob a bandeira Petrobras Energia S.A., incorporando a Eg3, Petrobras Argentina S.A. e Petrolera Santa Fé. A produção e reservas de petróleo e gás na Argentina são as maiores da Petrobras fora do território brasileiro. Na Bolívia, a Petrobras atuava desde 1995, mas vendeu seus ativos após a nacionalização promovida pelo governo de Evo Morales em 2006. Não obstante continua operando a parte brasileira do gasoduto e importando as quantias já previstas no contrato original, mas agora com um ajuste parcial dos preços praticados.

A empresa também tem uma pequena participação na Colômbia. Após um investimento em 1972, retirou-se deste país, ao qual retornou em 1986, basicamente na área de exploração. Reforçou esta presença nos anos 1990 e em 2004 firmou um grande contrato de exploração em parceria com a Exxon e a estatal Ecopetrol.

Essa presença forte e crescente nesses países, por várias circunstâncias específicas, gerou conseqüentemente alguns sinais de desavenças políticas. Na Bolívia assistiu-se ao processo de nacionalização dos ativos da Petrobras, com forte apoio da opinião pública. Na Argentina, ruzgas políticas também emergiram contra a atuação da empresa, sendo que algumas delas resultaram em restrições a novas atuações da empresa neste país.

Como apresentado, parte importante das iniciativas energéticas de integração se consubstanciam ainda de forma predominantemente binacional e não segundo uma lógica de articulação regional, com destaque para a rede de energia elétrica. Nesse contexto, o Brasil tem logrado avanços de caráter bilateral e fortemente baseado na atuação de suas empresas estatais e bancos de financiamento. Também nesse aspecto prevalece a preferência brasileira por arranjos pouco institucionalizados e baseados em reuniões de cúpula ou acordos gerais, com destaque para a participação de empresas estatais. Embora estas iniciativas sejam crescentemente convergentes, mesmo aquelas binacionais, elas contribuem para a consolidação de uma matriz energética regional, não fazendo parte de um programa institucionalizado e abrangente.

8 ALGUMAS CONCLUSÕES

A emersão da América do Sul como referência para a atuação regional do Brasil tem mostrado ser uma tendência consolidada. Contudo, a capacidade e o interesse do país em liderar e sustentar as iniciativas para tornar este espaço uma região integrada econômica e politicamente, assim como o caráter que pretende adotar para este projeto, ainda são questões em discussão, dada a inexistência de um consenso da elite

política do país, assim como a assimetria de engajamento das diferentes agências do governo federal e o distanciamento do poder Legislativo desta temática.

O Brasil tem sido um dos principais – senão o principal – ator político regional. Portanto, grande parte da configuração atual dos arranjos sul-americanos existentes reflete sua própria preferência e estratégia. Ou seja, a característica da região como uma rede de acordos com densidades e abrangências distintas; o reforço para estender os arranjos para um espaço sul-americano em detrimento de aprofundar os acordos existentes; a baixa institucionalidade; a baixa convergência microeconômica; a fragilidade dos instrumentos de correção de assimetrias e o predomínio de arranjos bilaterais nos assuntos energéticos e infraestruturais refletem em grande medida os interesses e a presença predominante do Brasil na região.

Nos anos recentes, o crescimento das relações econômicas do Brasil nesse espaço, como importante investidor direto além de exportador, tem alterado qualitativamente a presença regional do país. Não obstante, ao lado de alguns avanços em aspectos como ações políticas e diplomáticas e tímidos e incipientes processos de integração energética e coordenação da integração da rede de transporte, figuram temas ainda em aberto em relação à crescente assimetria econômica e de políticas públicas, crise dos arranjos comerciais tradicionais, fragilidade institucional dos arranjos existentes e crescente participação direta de agências estatais brasileiras no fomento, crédito e produção.

A atuação regional do Brasil nas últimas duas décadas oferece um conjunto de características que permitem delinear seus interesses, pretensões e limitações para conduzir esse processo. Talvez com a parcial exceção da Argentina, e de alguns projetos regionais estruturantes como Itaipu e em menor medida o Gasbol, o Brasil não tem optado por estratégias com seus parceiros regionais que tenham representado mudanças qualitativas tanto em relação ao padrão de desenvolvimento econômico e social como político destes países.

A combinação de arranjos regionais setoriais e pouco institucionalizados, que reforçam a centralidade política do Brasil nesse processo, com projetos voltados para um processo de integração rasa, fortemente suscetíveis a oscilações conjunturais, sejam elas políticas ou econômicas, tem indicado alguns limites bem claros. Ao mesmo tempo, a razoável aceitação do Brasil como um polo articulador e promotor deste processo, combinado com uma razoável capacidade de mobilizar recursos, tais quais os casos da integração energética e do programa Sivam mostram, são importantes indicativos de que estratégias bastante efetivas em termos políticos e programáticos são possíveis.

No centro desse processo está a postura predominante do país de cautela e reserva frente a compromissos e arranjos políticos na região que sejam capazes de acomodar os interesses e pretensões internacionais do país, com um modelo

integracionista que garanta aos demais países espaço para buscar benefícios econômicos, assim como algum espaço político próprio, ainda que em diferentes proporções. A raiz dessa ambivalência brasileira – e o distanciamento entre sua retórica diplomática regionalista e posturas efetivas reticentes a ela – está na ausência de consenso doméstico sobre os benefícios do projeto regional para o Brasil.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, J. **Dossier ALBA – Alternativa bolivariana para América Latina y el Caribe**. San José: Flacso; Fundación Carolina, 2007.

AMORIM, C. **Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais (COMEXI)**. Cidade de México, 28 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/943269273701-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores>>.

_____. La integración suramericana. **Revista Diplomacia, Estrategia e Política**, Brasília, n. 10, out./dez. 2009.

ARAÚJO JÚNIOR, J. T. **Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA**. Rio de Janeiro: Cindes, set. 2009. (Série Breves Cindes).

BARBOSA, A.; MENDES, R.; SENNES, R. **A indústria farmacêutica brasileira e as exportações para a América Latina: impactos dos acordos comerciais e das variáveis macroeconômicas**. São Paulo: Coleção Febrafarma, 2006.

_____. **¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?** Santiago del Chile: Cepal/División de Desarrollo Económico, 2002. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 12).

BIATO, M. F. La política exterior de Brasil: integrar o despegar? **Revista Política Exterior**, Madrid, número especial, maio 2010.

BLYDE, J. S. Trade and technology Diffusion in Latin America. **International Trade Journal**, v. 18, n. 3, p. 177-197, 2004.

BOUZAS, R. Regional trade arrangements: lessons from de past experiences. *In*: MENDOZA, M. R.; LOW, P.; KOTSCHWAR, B. (Eds.). **Trade rules in the making**. Washington: OEA/Brooking Press, 1999.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Comunicado de Brasília**. 1 set. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF). **Os novos rumos na operação de fundo de garantia às exportações no Brasil – 2003-2005**. Brasília, nov. 2005. Documento para discussão.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica**. Santiago del Chile, 2010. Informe Cepal LC/L.3224.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Task Force: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Cindes, 2007. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=323&Itemid=41>.

COE, D.; HELPMAN, E. International R&D Spillovers. **European Economic Review**, v. 39, n. 5, p. 859-887, 1995.

COE, D.; HELPMAN, E.; HOFFMAISTER, A. W. North-South R&D Spillovers. **The Economic Journal**, n. 107, p. 134-149, jan. 1997.

COELHO, A. *et al.* **Impacto de entrada da Venezuela no Mercosul: uma simulação com modelo de equilíbrio geral computável**. Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2006. (Textos para Discussão, n. 153).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Interesses empresariais brasileiros na América do Sul: mapeamento dos interesses comerciais da indústria brasileira**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D0184D5A1501185C9AE12F4F81/Mapeamento_final.pdf>.

DAS, G.; ANDRIAMANANJARA, S. **Hub-and-Spokes Free-Trade-Agreements in the presence of technology spillovers: an application to the Western hemisphere**. Washington: U.S. International Trade Commission, set. 2004. Office of Economics Working Paper, n. 2004-09-A.

ERTHAL, J.; MAGALHÃES, B. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. *In*: LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. (Org.). **A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do cone sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, Brasília, 2008.

INTAL/BID – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE / BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Boletim de Integração Latino-Americana**. Santiago: Intal/BID. mar.-abr, 1994.

KUME, J. A.; PIANI, G. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 4 (100), p. 370-390, out./dez. 2005.

LIMA, M. R. S. **Decisões e indecisões**: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula. Opsi/IUPERJ, 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php>.

_____. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *In*: **Observatório político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, jan. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>.

MENEZES, A.; PENNA FILHO, P. A Integração na Europa. *In*: **Integração regional**: os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MINDREAU, M. **The geopolitical game behind last year's first South American Presidential Summit**: some possible implications for the future of the FTAA negotiations. *In*: THE ROBERTS CENTRE FOR CANADIAN STUDIES SUMMER INSTITUTE. Toronto: York University, 2001.

OCAMPO, J. A. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la CEPAL**, Santiago del Chile, n. 75, dez. 2001.

OLIVEIRA, E. Brasil será membro especial da CAF. **O Globo**, 8 dez. 2009.

PEREIRA, L. V. La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales de comercio: balance y perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 0, 2007. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/.../209966_0010.pdf>.

PROSPECTIVA CONSULTORIA. **América do Sul**: serviços de logística, IIRSA e integração regional. Rio de Janeiro: Cindes, 2008. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=315&Itemid=41>.

_____. O Brasil na América do Sul: desafios para a integração sul-americana: infraestrutura e inovação. **Review**, São Paulo, n. 39, p. 859-887, maio 2009. Relatório em Power Point.

RIBEIRO, F. J.; LIMA, R. C. **Investimentos brasileiros na América do Sul**: desempenho, estratégias e políticas. Rio de Janeiro: Cindes, 2008. Relatório Final de Pesquisa. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=309&Itemid=41>.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *In*: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Eds.). **Una región en construcción**: Unasur y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SCHIFF, M.; WINTERS, A. **Regional integration and development**. Washington: Oxford University Press for The World Bank, 2003.

SENNES, R.; VALLS, L.; MULNER, N. **Brazil's emergence as the regional export leader in services: a case of specialization in business services**. Santiago: Cepal, 2010. (Série Comércio Internacional, n. 94).

SOUZA, A.; OLIVEIRA, I.; GONÇALVES, S. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.477).

SOUZA, A. de. *A Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/CEBRI, 2009.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 88, jul./set. 2006. Policy Brief de Latin American Trade Network (LATN).

_____. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Breves CINDES**, Rio de Janeiro, n. 10, 2008. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=305&Itemid=41>.

VIGEVANI, T. *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, 2008.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América latina. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 78, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENAVENTE, J. M. **Exportaciones de manufacturas de América Latina ¿Desarme unilateral o integración regional?** Santiago de Chile: Cepal/División de Desarrollo Económico, 2001. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 3).

FRANKEL, J. A. **Regional trading blocs in the World Economic System**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

OCAMPO, J. A. CEPAL cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe. **Revista de la CEPAL**, Santiago del Chile, número extraordinário, out. 1998.

SCHIFF, M. *et al.* **Trade-related technology diffusion and the dynamics of North-South and South-South integration**. Washington: World Bank Policy

Research, 2002. (Working Paper, n. 2861). Available at: <<http://www.worldbank.org/research/trade>>.

SCHIFF, M.; YANLING, W. **Education, governance and trade-related technology diffusion in Latin America**. Institute for the study of Labor, Feb. 2004. (IZA DP, n. 1.028).