

A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional

Pedro Silva Barros

resumo

Este trabalho tem por objetivo a) discutir a integração regional em perspectiva histórica e a América do Sul no marco do Bicentenário da Independência do Brasil, b) apresentar e analisar os desdobramentos econômicos e políticos da prioridade que o Brasil deu para a América do Sul a partir de 2000, c) comparar as diferentes institucionalidades da governança regional (Unasul, Prosul, Grupo de Lima) e d) delimitar os pontos centrais da revitalização da Unasul e da agenda de integração regional.

Palavras-chave: América do Sul; Unasul; política externa brasileira; integração regional.

abstract

This paper aims to a) discuss regional integration in historical perspective and South America in the framework of the Bicentennial of Brazil's Independence, b) present and analyze the economic and political consequences of the priority Brazil gave to South America since 2000, c) compare the different institutionalities of regional governance (Unasur, Prosur, Grupo de Lima), d) delimit the central points of Unasur's revitalization and of the regional integration agenda.

Keywords: South America; Unasur; Brazilian foreign policy; regional integration.

O

presente trabalho propõe tecer considerações sobre o histórico das relações entre o Brasil e seu entorno estratégico sul-americano, desde o pós-Independência até a contemporaneidade, a partir de interpretações consagradas sobre o tema. O objetivo central do trabalho é avaliar em perspectiva histórica as iniciativas de integração regional e a dinâmica recente das relações econômicas e políticas entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos, com vistas a sugerir uma governança regional na América do Sul que seja capaz de fazer frente aos desafios que se apresentam para o segundo quartil deste século. Faz-se necessário recuperar o protagonismo brasileiro no âmbito regional e superar a postura isolacionista e fragmentária dos últimos anos, por meio de uma política externa ativa que estimule a atualização de instrumentos geradores de interdependência econômica e que promova a revitalização do

principal espaço de concertação regional, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). É importante salientar que não se tem a pretensão de esgotar o debate sobre a história da política externa brasileira e os desafios do processo de integração regional; pelo contrário, o intuito é apenas de contextualização e avaliação propositiva.

Na primeira parte do texto, busca-se apresentar uma leitura brasileira sobre seus pares sul-americanos no transcorrer dos últimos dois séculos. Em síntese, a América do Sul passou de espaço de desconfianças mútuas, no período imediato às independências, para a prioridade da política externa brasileira, a partir dos anos 2000, ainda

Este trabalho contou com o apoio de Helitton Christoffer Carneiro, Verena Hitner, Julia de Souza Borba Gonçalves e Corival Alves do Carmo, aos quais o autor agradece.

PEDRO SILVA BARROS é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ex-diretor de assuntos econômicos da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

que com desconhecimento sobre os vizinhos em amplos setores brasileiros. Por bastante tempo, até a redemocratização dos anos 1980, perdurou no Brasil a visão de que os países vizinhos eram potenciais concorrentes, seja em termos militares, principalmente a partir do olhar dos novos países de colonização hispânica, divididos e fronteiriços a um grande país unitário, ou econômicos, em razão dos bens primários exportados para terceiros mercados externos.

Esse diagnóstico simplista das relações do Brasil com a região, a partir da lógica da tensão e confronto, predominou pois não havia a clara necessidade de se promover a integração regional durante a consolidação do império brasileiro e das repúblicas sul-americanas. A demarcação das linhas limítrofes e outras questões relacionadas à estruturação dos nascentes Estados nacionais sul-americanos ganharam precedência em relação à integração regional.

Se no passado havia grande desconfiança sobre as relações com a América do Sul, hoje em dia há quem – por desinformação ou desconhecimento – interprete que as nações vizinhas, se integradas ao Brasil, seriam fontes externas de instabilidade para a maior economia da região. Uma forma alternativa de se interpretar seria considerar que o conjunto dos países sul-americanos estaria mais bem posicionado para o enfrentamento e superação de crises políticas, econômicas, sanitárias e outras, se integrados e articulados entre si. Ademais, cabe destacar que o principal interessado na estabilidade da região é o Brasil, por ser a principal economia da região e por possuir o maior parque industrial.

Esse cenário é perceptível quando se analisa a evolução dos intercâmbios intrar-

regionais nas duas últimas décadas, especialmente o intenso fluxo de exportações brasileiras de manufaturados para a América do Sul quando comparado com as vendas industriais para as principais economias e regiões do mundo.

Nas seções 2 e 3 do texto são analisados, respectivamente, a prioridade política e o âmbito econômico do espaço sul-americano, a partir de tabelas e gráficos. Ambas as seções são fundamentais para o entendimento da hipótese levantada neste trabalho, pois os dados políticos e econômicos parecem se complementar. Apesar de não se ter a intenção de implicar qualquer causalidade, os dados e análises aqui presentes indicam que o comércio intrarregional acompanhou o movimento de variáveis políticas exógenas, como, por exemplo, o número médio de encontros bilaterais anuais entre o presidente brasileiro e seus pares sul-americanos. O período com mais encontros presidenciais anuais (2003-2012) coincide justamente com o momento em que mais se intensificaram os intercâmbios intrarregionais do Brasil. Outras variáveis também acompanharam as oscilações dos fluxos econômico-comerciais intrarregionais, como, por exemplo, o número de integrantes da Unasul, do Grupo de Lima e do Prosul, e os desembolsos do BNDES na promoção de exportações de bens e serviços brasileiros na modalidade pós-embarque. Em contrapartida, nos momentos de fragmentação política e desintegração econômica, enfraquecimento da Unasul e aposta em iniciativas segmentadoras, houve grande retrocesso nos volumes intercambiados entre os países da região e o aumento da presença extrarregional.

A seção 4 dedica-se especialmente às tratativas referentes à Unasul e sua compara-

ção com outras iniciativas regionais: Aladi, Celac, Grupo de Lima, Mercosul, OTCA e Prosul. Abordam-se a crise da Unasul e a evolução das iniciativas fracionadas do Grupo de Lima e do Fórum Prosul, indicando a necessidade de revitalizar a governança regional com a participação da totalidade de países da América do Sul em um esforço de integração com pluralidade. A título de considerações finais, são pontuadas sugestões para a retomada da governança regional no âmbito da Unasul em infraestrutura, finanças, defesa e saúde, temas historicamente prioritários para o Brasil.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E A AMÉRICA DO SUL NO MARCO DO BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA DO BRASIL

Esta seção tem por objetivo entender os caminhos, nem sempre óbvios, percorridos pelos países da região no processo de consolidação da integração regional. Para a América hispânica, apesar da fragmentação em dez repúblicas depois da independência, sempre prevaleceu a ideia de que a “América Latina” era fundamentalmente distinta dos Estados Unidos, a “outra” América, que se dedicava a construir seu “destino manifesto” às custas da “América Latina”¹. No caso brasileiro, houve a manutenção da unidade política, frente à fragmentação das ex-colônias da Espanha na América do Sul. José

Murilo de Carvalho atribui essa diferença à homogeneidade ideológica e de treinamento no Brasil, que não aconteceu com as elites *criollas* da América hispânica (Carvalho, 2003, p. 21). Essa diferença de formação das elites permeou os debates sobre as possibilidades de integração e de construção de uma região unida. Bethell (2012, p. 55) demonstra que, mesmo conscientes da origem comum ibérica e católica, nenhum dos intelectuais e escritores da antiga América espanhola que usaram pela primeira vez a expressão “América Latina”, nem os intelectuais e escritores brasileiros desse primeiro momento, buscavam construir alguma identidade regional cultural ou geográfica. Pelo contrário, como se argumenta nessa seção, o processo de aproximação dependeu de movimentos fortes e contínuos, sobretudo por parte dos Estados, para a construção de um projeto regional comum que só ganharia corpo na entrada do século XXI.

A primeira tentativa real de projeto político unificador para a América hispânica foi proposta por Simón Bolívar, em 1815, na Carta da Jamaica, com um rascunho confederativo. Após a vitória sobre os espanhóis na Batalha de Ayacucho (Peru), em 1824, Bolívar, presidente da Grã-Colômbia, convocou, pela Circular de Lima, os países americanos a se reunirem no Panamá², para construir um projeto político comum.

Por outro lado, o Brasil teve durante o primeiro século após sua Independência a demarcação de suas fronteiras como principal objetivo da política externa regional, com-

1 Por exemplo, no caso da anexação do Texas, em 1845, ou da invasão da Nicarágua, em 1855.

2 O Brasil foi convidado, mas seu representante não chegou a tempo. Os efeitos para a política externa brasileira foram insignificantes.

patível com seu anseio de unidade nacional. Enquanto os países hispânicos defendiam os marcos definidos por Portugal e Espanha no Tratado de Santo Ildefonso, o Brasil entendia que as fronteiras deveriam ser negociadas a partir da ocupação efetiva por cada país (*uti possidetis*) (Goes Filho, 2013). Isso porque o modelo exportador latino-americano implicou, pelo menos até o século XIX, um padrão específico de ocupação do espaço territorial, no qual ficaram relegadas para segundo plano as áreas interiores fronteiriças, por estarem demasiado distantes dos portos exportadores (Doratioto, 1994, p. 8). Esse cenário passou por mudanças significativas sobretudo depois das independências, quando essas regiões adquiriram renovada importância econômica, com a reativação da demanda externa por produtos primários, que levou à expansão da fronteira agrícola, incorporando novas terras à produção. Esse foi um dos incentivos para que os governos latino-americanos se interessassem em definir as fronteiras nacionais (Doratioto, 1994, p. 8). Na Argentina, não houve apenas a ocupação do pampa, uma das regiões mais férteis do planeta, mas também de territórios menos nobres, como a Patagônia. No Brasil, o novo contexto internacional possibilitou a expansão do café, permitindo a ocupação do Sudeste e do Mato Grosso (Doratioto, 1994, p. 59). As controvérsias de fronteira só foram concluídas em 1909, quando foram assinados os tratados com Peru e Uruguai (Goes Filho, 2013).

A integração, porém, não fazia parte da agenda de política externa. Não se ensinava espanhol nas escolas brasileiras nem português nos países vizinhos. O comércio exterior do Brasil era concentrado no Atlântico Norte via portos marítimos. Os acordos de

navegação consistiam em garantir acesso das regiões mediterrâneas aos oceanos.

Apesar da definição de limites não ter sido causa direta de guerra para o Brasil, a fronteira não deixou de representar uma percepção de ameaça e uma marca de distanciamento em relação aos seus vizinhos. Apenas em duas ocasiões no século XIX as fronteiras foram definidas por guerras, cujas consequências extrapolam o plano territorial, repercutindo sobre o desenvolvimento econômico futuro dos países derrotados: a Guerra do Paraguai (1865-1870) e a Guerra do Salitre (1879-1883), entre Chile, Bolívia e Peru.

Passado um século, as fronteiras permaneceram lembradas mais como fonte de ameaças, crime organizado, tráfico de drogas ou mesmo terrorismo e não de oportunidade de integração, cooperação e desenvolvimento com os vizinhos. Enquanto a Constituição de 1988 faz uma referência à integração latino-americana, “faz menção ao termo ‘fronteira’ em sete dispositivos” (Vargas, 2017, p. 59), e sempre a partir de defesa, policial ou de segurança.

Nesse sentido, não surpreende que o outro vetor mobilizador da política externa no primeiro século estivesse voltado para as potências extrarregionais. Como exportador de produtos primários, os interesses brasileiros estavam vinculados aos dos seus principais parceiros comerciais, Estados Unidos e Inglaterra (Cervo & Bueno, 2011). Consequentemente não havia a perspectiva de enxergar os vizinhos como parceiros econômicos, e menos ainda em se organizar em um projeto de integração regional consistente.

A crise do modelo primário-exportador em 1929 engendrou o surgimento dos projetos de industrialização como forma de

superar o atraso e o subdesenvolvimento. Na década de 1940, o intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina aumentou substancialmente e os tornou interdependentes, chegando a ocupar o terceiro ou quarto lugar em suas respectivas pautas de exportações e importações (Bandeira, 1995, p. 41). Em 1941, os países manifestaram interesse em “[...] estabelecer em forma progressiva um regime de intercâmbio livre, que permita chegar a uma união aduaneira [...], aberta à adesão dos países limítrofes” (Preâmbulo do Tratado de Livre-Intercâmbio, Buenos Aires, 21/11/1941, AHMRE, DAI, Rep. Argentina, ficha n. 58, apud Bandeira, 1995).

Com o fim da Segunda Guerra e a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948, o desenvolvimentismo tornou-se o paradigma da gestão econômica e da política externa brasileira. A política externa passou a ser um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Isso desde logo representou uma aproximação entre os países da América Latina que enfrentavam os mesmos dilemas. Na concepção cepalina, a integração seria a peça final ou, como argumenta Furtado, o estágio superior do planejamento para o desenvolvimento da América Latina (Furtado, 1983).

A partir da Cepal se construiu uma agenda de integração regional que se materializou, inicialmente, na Alalc em 1960, e depois na Aladi em 1980. Essa tendência de regionalização foi refletida no Tratado da Bacia do Prata (1969) e no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978, que respondem ao surgimento do debate ambiental nos fóruns internacionais e a uma reafirmação da soberania dos países da região. O TCA, ao incorporar a Guiana e o Suri-

name, aponta para a convergência da América do Sul, especialmente após a ascensão a organização (OTCA), aprovada em 1998. O TCA envolvia um primeiro esforço regional comum de integração física (Bandeira, 1995, p. 261). O espaço geográfico com a América do Sul viria a se consolidar como categoria política e geopolítica na década de 2000, notadamente com a formalização da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O fim dos regimes autoritários no Brasil e na Argentina abriu uma nova perspectiva para a integração na década de 1980. Considerando o contexto regional e internacional, a necessidade de superar a antiga rivalidade argentino-brasileira e, ao mesmo tempo, responder à crise da dívida durante a “década perdida” de 1980, a integração econômica entre os dois países se apresentava como alternativa. O mundo parecia convergir para uma economia estruturada em torno de grandes blocos econômicos centrados na Alemanha, no Japão e nos EUA. Os próprios EUA já buscavam formalizar um bloco próprio, que resultou no Nafta. Um bloco liderado pelos EUA era atrativo para vários países da América do Sul e visto como uma ameaça para setores industriais brasileiros e argentinos. Ao acordo em negociação por Argentina e Brasil se uniram Paraguai e Uruguai formando o Mercosul.

Se o projeto de integração entre Argentina e Brasil dos anos 1980 foi construído ainda com a visão sobre a importância da indústria para o desenvolvimento, a assinatura do Tratado do Mercosul em 1991 já ocorreu em um contexto de adoção de políticas liberalizantes pelos dois países e seus vizinhos. A integração deixou de ser entendida prioritariamente como um instrumento do desenvolvimento produtivo

para ser um meio de facilitar a inserção em uma economia mundial que se esperava cada vez mais aberta. Tratava-se do regionalismo aberto (Cepal, 1994). Nesse contexto, ganhou força, a partir de 1994, a agenda de integração hemisférica através da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), proposta pelos EUA. Ao mesmo tempo em que o Mercosul serviu como um instrumento de resistência à Alca em função do modelo de negociação (4 + 1), a Alca era fonte de tensão intrabloco pelo desejo da Argentina de Carlos Menem (1989-1999) de aderir ao bloco dos EUA. Por outro lado, o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sintetizou a posição brasileira caracterizando o Mercosul como destino e a Alca como opção.

Dentro dessa inflexão, o Brasil passou a buscar maior aproximação com os países da América do Sul. O governo brasileiro tinha ciência de que a indústria do país tinha perdido complexidade e competitividade em função das políticas adotadas ao longo dos anos 1990 e era deficiente em relação aos incentivos e vigor da indústria estadunidense. No entanto, as exportações brasileiras de manufaturados ainda eram competitivas no entorno sul-americano. A convergência de busca por mercado e pretensão de maior protagonismo na política regional e internacional fez com que o Brasil organizasse, ainda no ano 2000, a primeira reunião de chefes de Estado e de governo da América do Sul. A América do Sul passa a ser considerada um espaço político comum com agenda própria, com ênfase para a infraestrutura (Padula & Couto, 2012). Nessa ocasião, lançou-se a base da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e uma nova diretriz para as fronteiras, que

deveriam deixar de se constituir como um elemento de isolamento e separação para se tornarem um meio de união para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim em um espaço privilegiado de cooperação (Unasur, 2000).

A partir de 2003, principalmente nos dois primeiros mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010), há uma aceleração da agenda sul-americana brasileira tanto no plano bilateral como multilateral (Barros & Ramos, 2013). Nesse sentido, apesar de recentes, a integração e a política externa para a América do Sul ganharam um peso para o Brasil que rivaliza com a atratividade historicamente consolidada de grandes potências do sistema internacional. Exatamente por ser recente, porém, essa prioridade não goza do consenso político concedido a outras linhas tradicionais da política externa brasileira. O resultado foi que a partir de meados da década de 2010 o processo de integração entrou em crise.

Em perspectiva histórica, a integração da América do Sul é recente. Nesse menos de um quarto de século, houve esforços significativos que têm na Unasul seu maior símbolo. A organização funcionou relativamente bem até o início de 2017, quando os países da região não alcançaram consenso para eleger um secretário-geral. Nesse momento, o Brasil retraía seu protagonismo externo, ainda que sem rupturas. Michel Temer (2016-2018) parecia não ter a liderança interna e externa suficiente para promover consensos regionais. Donald Trump (2017-2020) liderou ofensiva estadunidense para isolar a Venezuela de Nicolás Maduro (2013-), que contou com apoio relevante do Grupo de Lima, criado em agosto de

2017, com participação inicial de exatamente metade dos países da Unasul.

Em 2018, a fragmentação política ganhou novos contornos com a suspensão das atividades da Unasul acordada entre seis de seus doze países-membros, que escalou para a saída da Colômbia da organização logo após a eleição de Iván Duque. A partir da chegada ao poder de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil praticou um autoisolamento regional, retirando-se da Unasul e sendo o único dos países da América Latina e Caribe a não participar da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Em 2019, foi criado o Fórum Prosul, como pretensão fragmentária de substituir a Unasul abrigando apenas governos de direita e centro-direita. Como afirma a embaixadora Barthelmess sobre o fim da Unasul:

“O fato de o resultado negativo ter sido em parte autoinfligido apenas agrava o problema. Permitiu-se que uma iniciativa integralmente coerente com linhas de ação consolidadas da política externa brasileira, à qual vieram, ademais, juntar-se de boa-fé outros onze Estados soberanos, fosse desbaratada não apenas em decorrência de conhecidas oposições exógenas, mas também como resultado de vicissitudes da política interna brasileira” (Barthelmess, 2022, p. 143).

A derrota parcial do projeto da Unasul aponta para a incompreensão do seu papel e da sua importância. Durante sua plena vigência a Unasul foi fator estabilizador da região – permitindo maior conhecimento mútuo entre os atores para reduzir conflitos, permitiu avançar na agenda de infraestrutura, de segurança regional, de saúde, entre outras. A região sentiu a ausência da

organização ao não apresentar ações conjuntas relevantes em saúde pública durante a pandemia de covid-19, nem qualquer esboço de políticas articuladas para a recuperação econômica. A cooperação em defesa diminuiu drasticamente e não houve atualização da carteira de projetos de infraestrutura nem lançamento de qualquer projeto ambicioso de integração regional em transporte ou energia.

Com as mudanças nos governos nos países que suspenderam a participação na Unasul em 2017³, aponta-se para uma nova fase para a América do Sul e os processos de integração regional, e para a recuperação do projeto da Unasul. Marco Aurélio Garcia defendia que “a política externa de um país não pode ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez sobretudo, um elemento essencial do próprio projeto de desenvolvimento desse país” (Garcia, 2018, p. 31). O desafio é, portanto, para cada país sul-americano, e o Brasil em particular, inserir a integração sul-americana dentro dos seus projetos de desenvolvimento para que ela possa se sustentar ao longo do tempo, independentemente das linhas ideológicas dos governos de turno.

A integração física e digital na América do Sul deve ser estimulada e estar presente no horizonte do desenvolvimento brasileiro.

3 Presidentes críticos das iniciativas fracionadas como o Grupo de Lima e o Fórum Prosul chegaram ao poder na Argentina (dezembro de 2019), Peru (julho de 2021) Chile (março de 2022), Colômbia (agosto de 2022) e, principalmente, Brasil (janeiro de 2023). Entre os seis países que suspenderam a participação na Unasul em 2017 e deixaram a organização a partir de 2018, apenas o Paraguai mantém a mesma política externa. O Uruguai e o Equador, por outro lado, não foram os primeiros países a sair da Unasul, mas enveredaram por essa direção nos anos seguintes.

Os projetos de interconexão de infraestrutura e logística entre as nações sul-americanas têm o potencial de conectar importantes mercados consumidores, estimular a interdependência econômico-comercial e fomentar ganhos de produtividade na região. Para o êxito da inserção internacional brasileira, o país deve levar em consideração as transformações econômicas globais em curso e os novos dilemas ambientais e climáticos. Entre as mudanças internacionais de maior impacto (mudanças tectônicas) dos últimos anos, o ganho de relevância da Ásia-Pacífico, especialmente da China, é um incontestável destaque (Cepal, 2016). A importância do mercado asiático para as exportações brasileiras é tamanha que se faz necessário repensar a logística de escoamento da produção nacional, atualmente concentrada nos tradicionais portos atlânticos do Sul e Sudeste, com ganho recente de importância dos terminais amazônicos do Arco Norte.

À medida que as rotas do Pacífico tornam-se centrais nos fluxos comerciais mundiais, mais necessário é ao Brasil estabelecer um conjunto de corredores bioceânicos complementares que possam escoar ao menos parte da produção brasileira oriunda das áreas mediterrâneas altamente produtivas (Barros, Severo & Carneiro, 2022). Em síntese, a produção e as exportações brasileiras caminham em direção a oeste e os estados articuladores (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Roraima) ganham centralidade que não tiveram em momentos anteriores da política externa do Brasil para a América do Sul. É prioritário, portanto, estabelecer um conjunto de corredores bioceânicos que conformem uma rede interoceânica de infraestrutura multimodal na América do Sul, que facilite o acesso

aos portos do Pacífico chileno e peruano (Barros et al., 2021; Barros et al., 2020).

A AMÉRICA DO SUL COMO PRIORIDADE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DE 2000

A América do Sul como espaço geopolítico e prioridade de política externa é o encontro do Brasil com a sua circunstância territorial. Essa coincidência só foi possível após a ideia integracionista ganhar respaldo constitucional em 1988, o país viver a primeira experiência concreta de bloco econômico com o Mercosul a partir de 1991 e a necessidade de reagir de forma articulada com os vizinhos à proposta da Alca, ainda na mesma década. A partir do diagnóstico de que seria inevitável a conformação de uma área de livre-comércio com os EUA, o Brasil passou a atuar assertivamente para reforçar os laços com a América do Sul (Calixtre & Barros, 2011). Primeiramente, anunciando uma proposta pouco acabada de Área de Livre-Comércio da América do Sul (Alcsa), em 1994; depois, organizando a primeira reunião de presidentes da América do Sul, em 2000.

A consolidação de um fórum sul-americano de concertação política em nível presidencial, com cúpulas realizadas em 2000, 2002, 2004 e 2005, foi acompanhada de uma série de eleições de chefes de Estado comprometidos com a integração regional e críticos das políticas econômicas liberais que haviam sido predominantes nos anos 1990. As ideias de mudança associadas a esses novos líderes favoreceram a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) em 2004 e sua elevação à União de

Nações Sul-Americanas (Unasul), agora com personalidade jurídica, quatro anos depois.

No decênio 2003-2012, a América do Sul se beneficiou da conjuntura econômica externa favorável, conhecida como *superciclo das commodities*, vivenciou um período único de crescimento econômico e distribuição de renda, além de considerável queda dos índices de pobreza (Cepal, 2012; Gruss, 2014, p. 20).

O Brasil teve papel decisivo em promover consensos que permitiram acordo para a criação de uma organização que incluiu, de uma só vez, a totalidade dos países da região, com a exceção deliberada do território ultramarino da Guiana Francesa. A assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul em Brasília, em maio de 2008, deu materialidade aos objetivos definidos pelo presidente Lula da Silva em seu primeiro discurso de posse (2003):

“A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (Brasil, 2003).

A ampla gama de temas que abrangia a Unasul reuniu desde os países que passavam por refundações por meio de novas Constituições (Venezuela, 1999, Bolívia, 2007, e Equador, 2008), até os vizinhos que eram governados por presidentes e partidos conservadores, como a Colômbia de Álvaro Uribe e o Paraguai de Nicanor Duarte. Tratou-se de um exercício inédito de superação de desconfianças e de geração de conhecimentos mútuos.

A nova governança de integração sul-americana não pretendia substituir inicia-

tivas anteriores, mas articulá-las. A Unasul não foi um projeto que buscou refundar a integração sul-americana negando as iniciativas anteriores. Procurou, sim, agregar os diferentes processos de integração já existentes e reforçar complementaridades. Nesse sentido, desde a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, há o esforço de promover a convergência, com destaque para a Comunidade Andina e o Mercosul, e aproximar desta convergência o Chile, a Guiana e o Suriname. Tal anseio foi reafirmado na Declaração de Cusco, em 2004, no preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul, em 2008, e nas discussões durante a VII Cúpula da Unasul, em 2014.

Pode-se ter duas grandes interpretações simplificadas a partir do Brasil sobre a integração regional sul-americana. A primeira, de que os vizinhos são divididos, pequenos e fonte de instabilidade. Nesse caso, uma integração aprofundada traria poucos benefícios econômicos e aumentaria os riscos de crise para o Brasil. A segunda, de que os vizinhos em seu conjunto têm o mesmo tamanho do Brasil e que o desenvolvimento conjunto e a interdependência econômica consequentes da integração trariam mais estabilidade para a região como um todo e ganhos extraordinários para a economia com base industrial mais complexa.

É verdade que, somadas, as economias de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela representam apenas pouco menos de 2% da produção mundial. Por outro lado, os vizinhos sul-americanos compraram 13% do total exportado pelo Brasil em 2022. Mais de um terço de todas as exportações com alta tecnologia do país é destinado a esse conjunto restrito de países.

Quando se discute, por exemplo, uma proposta de moeda comum regional ou outro instrumento de compensação comercial sem a obrigatória utilização de moeda extrarregional, a resposta imediata de parte considerável da elite econômica brasileira é que geraria instabilidade, pois os vizinhos passariam por crises mais frequentes do que o Brasil. A falta de conhecimento sobre a região onde o país está inserido não será superada no curto prazo. Sua superação depende de uma ampla gama de ações que inclui mais estudos e pesquisas, intercâmbios acadêmicos e culturais, fóruns e feiras empresariais, articulações da sociedade civil e dos movimentos sociais e, claro, governança regional em diferentes áreas temáticas. Entre as iniciativas acadêmicas destacam-se o Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP), que nasceu no marco da criação do Mercosul, e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), constituída em consonância com o momento de institucionalização da Unasul e de criação da Celac.

Mercosul e Celac

A atuação brasileira se deu em três espaços complementares, Mercosul, Unasul e Celac. A prioridade em relação à América do Sul não significa o desprezo do Cone Sul ou da América Latina e do Caribe. Pelo contrário, a América do Sul consolidada como espaço geopolítico aumenta a confiança entre seus países e fortalece o Mercosul como bloco econômico e a Celac como espaço de diálogo, coopera-

ção e concertação entre todos os países latino-americanos e caribenhos.

No Mercosul, destaca-se a integração produtiva garantida pela Tarifa Externa Comum (TEC), promovendo economia de escala à indústria nacional. O êxito dessa medida ocorreu especialmente no momento inicial do bloco, até 1999. A desvalorização do real e a subsequente crise argentina de 2001 marcaram as limitações do bloco com o retorno do protecionismo, especialmente argentino, novos registros de contenciosos intrabloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções ao livre-comércio.

Após a crise argentina em 2001 e a eleição de Néstor Kirchner (2003-2007) naquele país, com a chegada de Lula da Silva à presidência do Brasil, essa nova perspectiva da integração regional resultou em mudanças nos processos já existentes e em novas experiências (Mariano & Ribeiro, 2016). Buscou-se conciliar o desenvolvimento econômico e o social, de forma que passou a pautar temas como a participação social e incluir novos temas como financiamento, defesa, infraestrutura (Mariano & Ribeiro, 2016) e outros. O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul colaborou para sua institucionalização, principalmente por objetivar o fortalecimento da estrutura do bloco (Bressan, 2012). Além da incorporação de novos temas, houve também a incorporação de novos membros do Mercosul, fossem eles candidatos à Estado Parte ou Estado Associado: a Venezuela solicitou o ingresso como Estado Parte em 2006 (o ingresso da Venezuela no Mercosul ocorreu em 2012) e a Bolívia, em 2015; em relação aos Estados Associados, a Colômbia, Equador e Peru o são desde 2004, e a Guiana

e o Suriname, desde 2013. O Chile, por sua vez, já estava associado ao Mercosul desde o ciclo anterior, em 1996.

O comércio intrabloco do Mercosul voltou a crescer sustentavelmente a partir de 2003 até 2011, mantendo um nível satisfatório até 2014 e regredindo acentuadamente até 2020. Neste último momento, a China superou o Brasil como principal destino das exportações uruguaias e o Uruguai, já sob o governo Lacalle Pou, se retira da Unasul em 2020 e passa a apresentar uma posição ativa em defesa da flexibilização do Mercosul no início de 2021 (Barros, 2022, p. 79).

A despeito das dificuldades e impasses, o balanço dos trinta anos de Mercosul é favorável e foi assim resumido por Arslanian Neto e Pontes (2022): “Além de fator de dinamização econômico-comercial, contribuiu para assentar a democracia no subcontinente, ampliar o perfil geopolítico de seus membros, promover um nível inédito de diálogo político e cooperação e gerar crescente aproximação entre nossas sociedades”.

Já a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos é um movimento mais recente. A criação da Celac, em 2011, além de apontar para a persistência de uma agenda política própria da América Latina e do Caribe, indicava o reconhecimento por parte do Brasil da inexistência de incompatibilidade entre o processo de integração sul-americana e a integração latino-americana. Cada processo possui objetivos e ritmos de desenvolvimento próprios. Nesse sentido, a Cúpula de Desenvolvimento e Integração da América Latina e Caribe (Calc), organizada pelo Brasil pela primeira vez em 2008 e realizada na Bahia, foi o ponto de partida que permitiu as negociações e a construção de uma agenda comum, que permitiram o

surgimento do consenso em torno da necessidade de um fórum próprio para se discutir os problemas políticos e econômicos da América Latina e do Caribe, o que levou à fundação da Celac.

O projeto da Celac teve forte impulso do presidente venezuelano Hugo Chávez e dos países alinhados à Venezuela. No entanto, não haveria a Celac sem os apoios de Brasil e México. A participação venezuelana favoreceu a adesão de países caribenhos que eram beneficiários da política de exportação de petróleo subsidiado para os Estados mais pobres da região. O resultado foi um aumento da coesão política da região apesar das divergências ideológicas existentes. Países importantes como Colômbia, México, Chile, entre outros, tinham governos de centro-direita e direita. A Celac, portanto, é mais o produto de um consenso mínimo de governos de diferentes linhas ideológicas a respeito do curso das ações a serem tomadas sobre a situação latino-americana e caribenha do que da imposição de uma linha ideológica sobre a outra. Note-se, por exemplo, que da Celac apenas o Brasil sob o governo de Jair Bolsonaro saiu da organização por razões ideológicas; os demais governos de centro-direita ou direita permaneceram. A ausência dos EUA também não faz da Celac uma organização antiamericanista, significa apenas a existência de uma agenda regional independente dos EUA, ainda que vários dos países-membros estejam alinhados aos estadunidenses em muitos temas da política internacional.

Os Fóruns China-Celac e Celac-União Europeia são as principais contribuições da Celac para a região até o momento. Ou seja, está contribuindo para que a região tenha uma agenda comum com as potências

extrarregionais e possa ter uma maior força de negociação. No entanto, nesse processo aparece também a maior limitação da Celac, que é ser apenas um fórum de discussão sem uma institucionalidade própria. Essas grandes negociações demandam maior institucionalidade e burocracia capaz de analisar as propostas em discussão e apresentar possíveis cursos de ação.

De outro lado, a baixa institucionalidade facilitou o esvaziamento da Celac a partir da crise instalada no Brasil a partir de 2016, que afetou toda a agenda regional de integração. Só houve novamente uma reunião de cúpula dos presidentes dos países-membros em setembro de 2021, em convocação realizada pelo México. O Brasil já havia suspenso sua participação na organização em 2020 em função da permanência da Venezuela na organização. Assim, aprofundou-se o isolamento regional do Brasil e ao mesmo tempo abriu-se espaço para o fortalecimento da liderança mexicana. De todo modo, é inegável que a ausência do Brasil enfraqueceu tanto a Celac como os demais processos de integração da região.

Estados articuladores

A superação dos grandes antagonismos geopolíticos foram e são desafios permanentes do Brasil desde sua independência. A partir de 2000, vem sendo superado o seu principal antagonismo interno, que também é sul-americano, entre a bacia platina e a Amazônia. Esse movimento se deu principalmente pelo crescimento da produção nos estados articuladores, especialmente do Mato Grosso. Parte considerável da produção de grãos (soja e milho) passou a ser esco-

ada pelo Arco Norte, utilizando rodovias conectadas a enormes hidrovias. Nos últimos 20 anos foram preparadas as bases para a superação do maior antagonismo sul-americano, que agora também é brasileiro, entre o Atlântico e o Pacífico. A superação desses dois antagonismos deve vir acompanhada de uma rede interoceânica de infraestrutura, consolidando o regionalismo logístico.

O Mato Grosso é o estado brasileiro e a região da América do Sul que tem tido o crescimento mais expressivo de suas exportações desde a virada do século. Com superfície de aproximadamente 900 mil km², tamanho parecido com o da Venezuela, e população de 3,5 milhões de habitantes, equivalente à do Uruguai, esse estado fronteiro com a Bolívia é o centro geodésico da América do Sul, estando igualmente distante tanto do Atlântico e do Pacífico como do Caribe, na altura do Canal do Panamá, e do Oceano Antártico, na altura do Estreito de Magalhães. Em 2000, o Mato Grosso exportou US\$ 1 bilhão e em 2022 as exportações do estado passaram para 22 bilhões (Brasil, 2023). Tanto o Mato Grosso como os outros quatro estados brasileiros mediterrâneos (sem acesso direto ao mar) que têm estradas pavimentadas diretas aos países vizinhos têm tido um crescimento populacional e produtivo muito acima da média nacional (Barros, Severo & Carneiro, 2022). Esses estados articuladores com grande potencial de interação logística e produtiva com os países vizinhos foram historicamente pouco beneficiados pelas agendas de integração regional. A revitalização da agenda de integração tanto de infraestrutura no âmbito da Unasul como de abertura de terceiros mercados no Mercosul deve dar atenção especial a essas áreas e suas equivalentes

nos países vizinhos, como, por exemplo, o Chaco paraguaio, Salta e Jujuy, na Argentina, Santa Cruz, Beni e Pando, na Bolívia, e Madre de Dios e Ucayali, no Peru.

Diplomacia presidencial

O comprometimento pessoal do presidente do Brasil foi fator relevante para garantir a legitimidade entre os mandatários dos países vizinhos das iniciativas de integração regional formuladas a partir de Brasília. As reuniões periódicas, tanto bilaterais como multilaterais regionais, diminuíram desconfianças, evitaram escaladas de crises e homogeneizaram o discurso sobre integração regional na medida em que várias declarações e comunicados conjuntos eram construídos coletivamente. As figuras presidenciais foram fundamentais para a agenda da Unasul durante toda a sua vigência, tendo ressaltado interesses nacionais e projeção quando cada mandatário exercia a Presidência *pro tempore* (Morales, 2020).

Ainda que o Brasil e Colômbia tenham sido os únicos entre doze países da Unasul que não exerceram a presidência anual rotativa da organização, no período que foi de 23 de maio de 2008 a 15 de abril de 2019, a liderança presidencial do Brasil foi decisiva nos anos iniciais da entidade. A “diplomacia presidencial” é definida como a condução pessoal dos assuntos de política exterior, fora dos meros deveres rotineiros e de ofício, pelo presidente (Danese, 2017, p. 67). No Gráfico 1, fica evidente o enorme empenho de Lula da Silva na condução da agenda regional. Em seus oito anos de mandato consecutivos, entre 2003 e 2010, o líder brasileiro realizou 225 encontros presidenciais bilaterais com

seus homólogos da América do Sul, média de 28 reuniões anuais.

Nos cinco primeiros anos completos do governo Dilma Rousseff (2011-2016), até 2015, a presidenta do Brasil realizou 70 encontros presidenciais bilaterais, média de 14 por ano. Mesmo realizando apenas metade das conversas anuais com seus homólogos dos países da América do Sul, o número é significativamente maior do que os de seus sucessores Michel Temer, com nove encontros anuais em média, e Jair Bolsonaro, com dez reuniões bilaterais em média a cada ano.

O período compreendido entre os anos 2003 e 2012 foi marcado pela intensa agenda de encontros presidenciais bilaterais entre o Brasil e os países da América do Sul. No decurso de uma década, a diplomacia presidencial brasileira teve grande destaque nas relações com os países vizinhos e com o mundo. Verifica-se que, entre os anos 2003 e 2012, o Brasil participou, em média, de 26 encontros presidenciais bilaterais anuais com os países sul-americanos. Em contraste, no período entre 2013 e 2022, o número de encontros bilaterais anuais entre o chefe do Executivo brasileiro e seus análogos sul-americanos caiu consideravelmente. Apenas dez encontros anuais, em média, foram realizados. Tal quadro reforça a adoção de uma posição de autoisolamento do Brasil no âmbito regional e no mundo, quando não de endosso a iniciativas fragmentárias na América do Sul, como o Grupo de Lima e o Fórum Prosul.

Ainda que sem ser possível estabelecer relações de causalidade apenas com as informações compiladas neste trabalho, é visível a grande coincidência entre a intensidade dos encontros presidenciais bilaterais e a evolução corrente de comércio entre o Bra-

GRÁFICO 1

Encontros presidenciais bilaterais entre o Brasil e países da América do Sul (2000-2022)*



Fontes: Biblioteca da Presidência da República (Brasil, 2022a) e Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2022b). Adaptado de Barros, Gonçalves e Samurio (2022)

*Durante o período de pandemia de covid-19, também foram contabilizados os telefonemas presidenciais

sil e os demais países da América do Sul.

O histórico das relações comerciais brasileiras em relação à América do Sul, entre 2000 e 2022, foi marcado por grandes oscilações. Houve um acelerado crescimento do fluxo comercial intrarregional entre 2003 e 2008, quando a corrente de comércio saltou de US\$ 29,5 bilhões para US\$ 86 bilhões, em valores reais (a preços de 2022). Em 2009, todavia, como reflexo da crise de 2008, houve uma ligeira queda nos intercâmbios intrarregionais. Em seguida, contudo, nos anos 2010 e 2011 foram registrados forte recuperação do comércio regional e recorde

histórico do comércio entre o Brasil e seus vizinhos. Em 2011, o Brasil exportou US\$ 58 bilhões para a região e importou US\$ 41,8 bilhões da região, o que consolidou uma corrente comercial anual que beirou os US\$ 100 bilhões, em valores atualizados para 2022. Em 2012 e 2013, a corrente de comércio se manteve acima de US\$ 90 bilhões anuais. O cenário comercial entre o Brasil e os países da América do Sul após 2013 se caracterizou pela contínua queda no volume intercambiado até 2020. Identificou-se, também, que as baixas nos fluxos comerciais foram mais intensas em alguns

momentos, como em 2013-2016 e 2018-2020. Em 2020, durante a pandemia, o comércio intrarregional totalizou tão somente US\$ 45,5 bilhões, dos quais US\$ 25 bilhões foram de exportações brasileiras. Em 2021 e 2022 houve recuperação do volume transacionado, que ainda se encontra mais de 25% abaixo do que o teto de 2011.

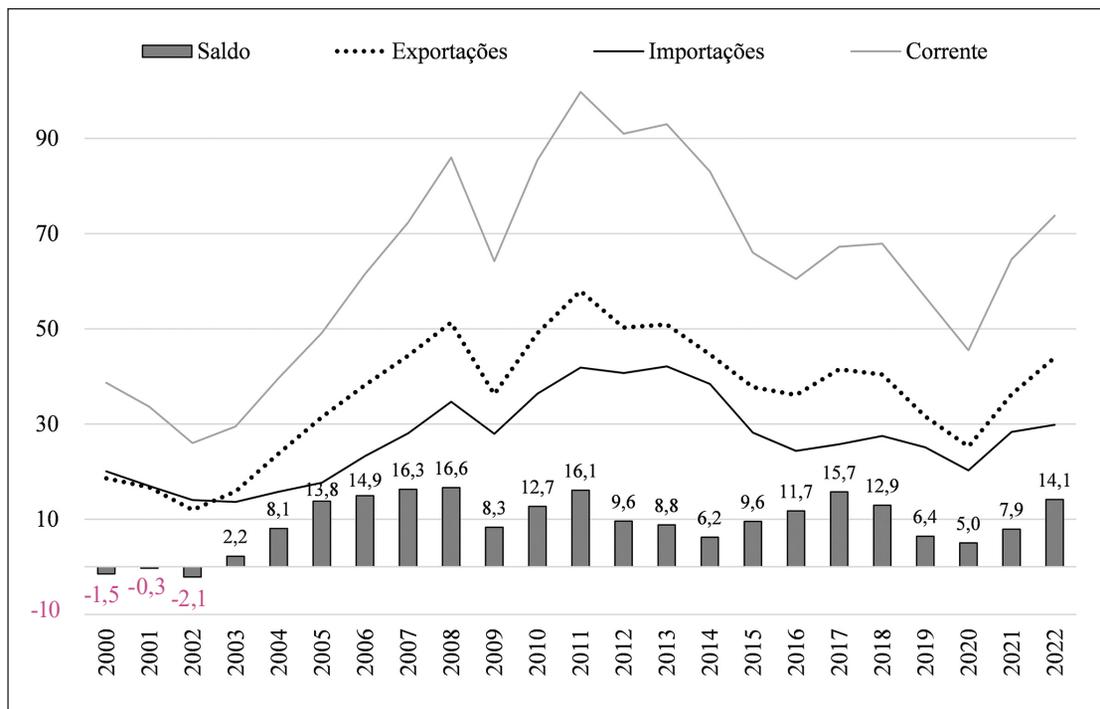
Entre 2000 e 2022, o Brasil acumulou superávit comercial de impressionantes US\$ 213 bilhões com a América do Sul. Desde 2003, o Brasil é superavitário em todos os demais anos na relação com a América do Sul. Além da questão quantitativa, destaca-se que o comércio intrarregional na América do Sul é, para o Brasil, o mais importante em termos qualitativos. A pauta de exportação

brasileira para a região é concentrada em bens industriais, oriundos de atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica.

É possível perceber, através da comparação entre o Gráfico 2 e a Tabela 1, que foram justamente em anos de destaque positivo do comércio intrarregional do Brasil que o Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado (2008), concentrou suas ratificações (2010) e alcançou a totalidade de membros da América do Sul (2011). Por outro lado, as denúncias se concentraram em 2019, ano de forte queda do comércio entre o Brasil e a região, que foi acentuada em 2020, com a pandemia. Da mesma forma, o Fórum Prosul foi criado em 2019, ano em que houve mais atividades do Grupo de Lima, a autoprocla-

GRÁFICO 2

Evolução do quadro comercial Brasil-América do Sul, entre 2000 e 2022, em US\$ bi (FOB) reais, a preços de 2022



Fonte: Brasil (2023), Comex Stat-MDIC. Elaborado pelo autor

TABELA 1

Estado atual do Tratado Constitutivo da Unasul

Estado Membro	Presidente signatário	Data de ratificação do Tratado Constitutivo	Data em que a denúncia produziu efeitos jurídicos	Observação
Argentina	Cristina Kirchner	02 de ago. 2010	25 de out. 2019	Em regularização
Bolívia	Evo Morales	11 de mar. 2009		Vigente
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva	14 de jul. 2011	18 de out. 2019	Em regularização
Chile	Michelle Bachelet	22 de nov. 2010	14 de dez. 2019	Não vigente
Colômbia	Álvaro Uribe	28 de jan. 2011	fev. 2019	Não vigente
Equador	Rafael Correa	15 de jul. 2009	20 de dez. 2019	Não vigente
Guiana	Bharrat Jagdeo	12 de fev. 2010		Vigente
Paraguai	Nicanor Duarte	09 de jun. 2011	12 de out. 2019	Não vigente
Peru	Alan García	11 de mai. 2010		Vigente
Suriname	Ronald Venetiaan	05 de nov. 2010		Vigente
Uruguai	Rodolfo Nin Novoa	30 de nov. 2010	11 de set. 2021	Não vigente
Venezuela	Hugo Chávez	13 de mar. 2010		Vigente

Fonte: adaptado de Long e Suñé (2022, p. 96)

mação de Juan Guaidó como presidente da Venezuela e a renúncia de Evo Morales e posterior ascensão de Jeanine Áñez (2019-2020) na Bolívia. A realização de centenas de reuniões dos diferentes grupos de trabalho e dos vários conselhos ministeriais gerou um inédito conhecimento mútuo entre as burocracias dos países da América do Sul, mas ainda é mínima a burocracia conjunta dos instrumentos de integração. Em seu auge, a Secretaria-Geral da Unasul chegou a ter entre 40 e 50 funcionários, mas apenas sete deles internacionais, que acompanhavam 12 conselhos ministeriais.

CARACTERÍSTICAS, COMPORTAMENTO E RELEVÂNCIA DO COMÉRCIO DO BRASIL COM A AMÉRICA DO SUL

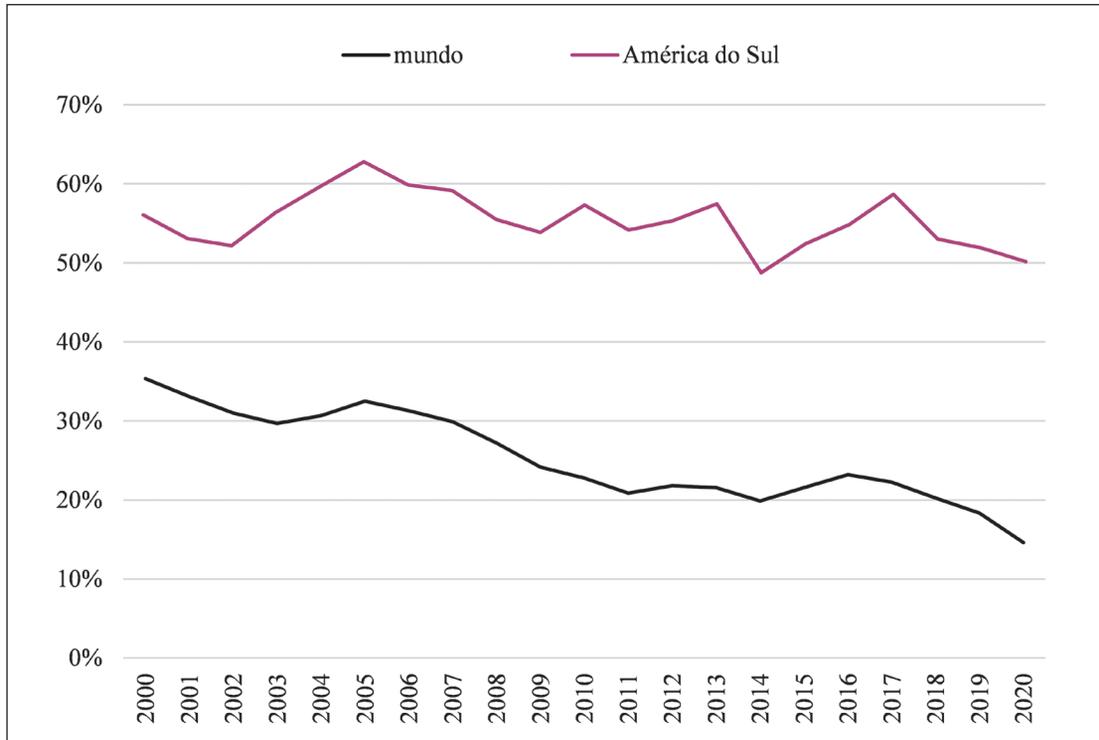
Entre 2000 e 2020, a economia brasileira experimentou um considerável declínio da participação das exportações de bens

oriundos de atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica. De acordo com as informações apresentadas no Gráfico 3 (abaixo), a participação do conjunto desses bens, destinados pelo Brasil aos mercados internacionais, caiu de 35%, em 2000, para 15%, em 2020.

A diminuição do ímpeto exportador do setor intensivo em tecnologia brasileiro pode ser compreendida por uma série de fatores, dentre os quais: a reprimarização da pauta de exportação brasileira, a desintegração econômica regional e a consequente queda dos níveis de interdependência econômico-comercial entre o Brasil e os países da América do Sul, a diminuição no fluxo dos desembolsos do BNDES na modalidade pós-embarque para exportações de bens e serviços brasileiros especialmente para a região e o acelerado ganho de participação das exportações de atividades não industriais, como as *commodities* agrícolas e minerais, principalmente para mercados asiáticos, que têm ajudado a

GRÁFICO 3

Participação dos produtos de alta e média-alta tecnologia nas exportações do Brasil para o mundo (linha preta) e para a América do Sul (linha vermelha)



Fonte: Unido, Comex Stat-MDIC. Elaborado pelo autor com base em Carneiro (2022)

anestesiou a sociedade brasileira em relação à sua crise industrial.

Apesar da notável trajetória descendente da participação das exportações brasileiras de bens oriundos de atividades exportadoras de alta e média-alta intensidade tecnológica – identificada na linha preta do Gráfico 3 –, é importante ressaltar que, entre 2000 e 2020, alguns mercados externos se mantiveram como destinos primordiais para as exportações de manufaturados do Brasil, especialmente a América do Sul.

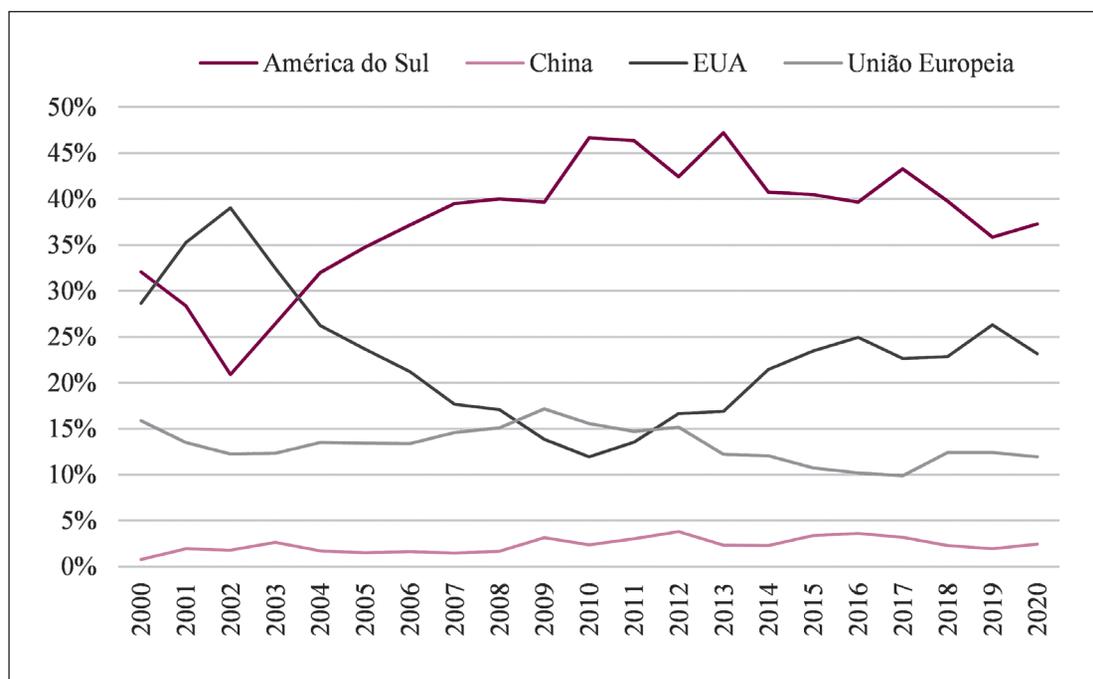
A participação do conjunto dos países sul-americanos nas exportações brasileiras de bens oriundos de atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica oscilou

bem menos do que as vendas totais desses produtos realizadas pelo Brasil para o mundo. De acordo com o Gráfico 3, pouco mais de 50% de tudo que o Brasil exportou para a América do Sul em 2020 foram bens industriais produzidos por atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica que compõem o tecido produtivo brasileiro.

Outra maneira de reforçar a importância da integração entre Brasil e América do Sul é a partir da análise do Gráfico 4. Em 2020, do total global exportado pelas atividades brasileiras de alta e média-alta intensidade tecnológica, 37% se destinaram aos mercados sul-americanos. Houve momentos, como em

GRÁFICO 4

Evolução da participação das exportações brasileiras de atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica, por destinos selecionados



Fonte: Unido, Comex Stat-MDIC. Elaborado pelo autor com base em Carneiro (2022)

2010, 2011 e 2013, em que a participação da região nas exportações brasileiras desses produtos superou os 45%.

Uma vez mais chama a atenção o fato de a linha sul-americana evoluir positivamente quando a prioridade regional da política externa brasileira se fazia mais ativa, como ocorreu entre 2003 e 2010, e, com menos ênfase, até 2017.

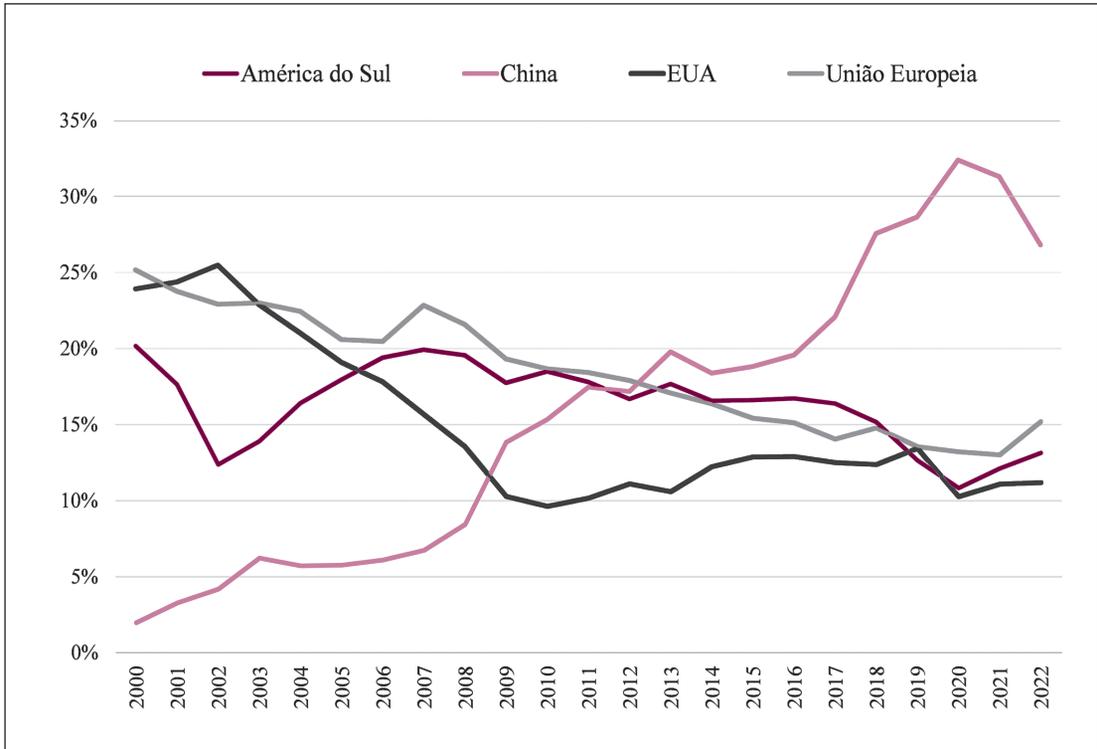
Muitas são as razões que justificam priorizar, em termos quantitativos e qualitativos, as transações comerciais intrarregionais no espaço sul-americano. Primeiramente, as economias da América do Sul são complementares e mais acessíveis às pequenas e médias empresas brasileiras, além de serem, potencialmente, o primeiro destino das companhias nacionais que almejam se interna-

cionalizar. A dinâmica do comércio intrarregional permite às nações sul-americanas gerar mais e melhores empregos produtivos (Cepal, 2014, p. 62). Cada dólar exportado pelo Brasil para a Argentina, por exemplo, gera o quádruplo de empregos quando comparado a cada dólar exportado pelo país para a China, dado o peso da dimensão industrial nas transações comerciais com o país vizinho e a pouca agregação de valor na média dos produtos exportados para o país que é atualmente o principal destino das exportações brasileiras. O valor médio da tonelada exportada pelo Brasil para a Argentina, em 2022, foi de US\$ 1.650, enquanto para a China foi de apenas US\$ 262.

A importância da América do Sul para as exportações das atividades econômicas

GRÁFICO 5

Evolução da participação das exportações totais brasileiras, por destinos selecionados



Fonte: Brasil (2023), Comex Stat-MDIC. Elaborado pelo autor

brasileiras de alta e média-alta intensidade tecnológica é superior ao peso da economia chinesa para as exportações totais brasileiras, como se pode verificar na análise dos Gráficos 4 e 5.

Dos US\$ 334,5 bilhões exportados pelo Brasil para o mundo, no ano de 2022, US\$ 44 bilhões destinaram-se à América do Sul (13% do total), US\$ 89,7 bilhões à China (27%), US\$ 37,4 bilhões aos EUA (11%) e US\$ 51 bilhões à União Europeia (15%). A participação da América do Sul no total das exportações brasileiras esteve na faixa entre 15% e 20% entre 2004 e 2017. Nos anos de fragmentação política, a participação recuou para a faixa entre 10% e 15%. A manutenção em nível próximo a 18% entre

2006 e 2013 é significativa se se considerar o impressionante crescimento da participação do comércio chinês e asiático em todas as regiões do mundo.

Deve-se considerar que os 11 países da América do Sul⁴, excluindo o Brasil, representaram apenas 1,5% das importações totais do mundo em 2021 (ITC, 2023). Por outro lado, as exportações brasileiras representaram 1,2% do total vendido no mundo. Ou seja, a participação do Brasil nas importações dos países da América do Sul é, aproximadamente, em média, dez vezes maior do que

4 Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

a participação do Brasil nas importações de países de fora da região.

Grosso modo, o Brasil, integrado com a América do Sul, dobraria o tamanho de seu mercado. Preservar boas relações com os vizinhos é fundamental para qualquer estratégia de reindustrialização com esforço exportador. Destaca-se que 85% da produção industrial do Brasil se restringe ao mercado interno.

Hodiernamente, a América do Sul enfrenta o dilema da reindustrialização. Argentina e Brasil foram dois dos países que mais perderam participação relativa na produção da indústria de transformação em todo o mundo. Ambos também estavam, entre os países industrializados, entre os que tinham menor participação do mercado externo no total produzido. No caso brasileiro, apenas 15% da produção da indústria de transforma-

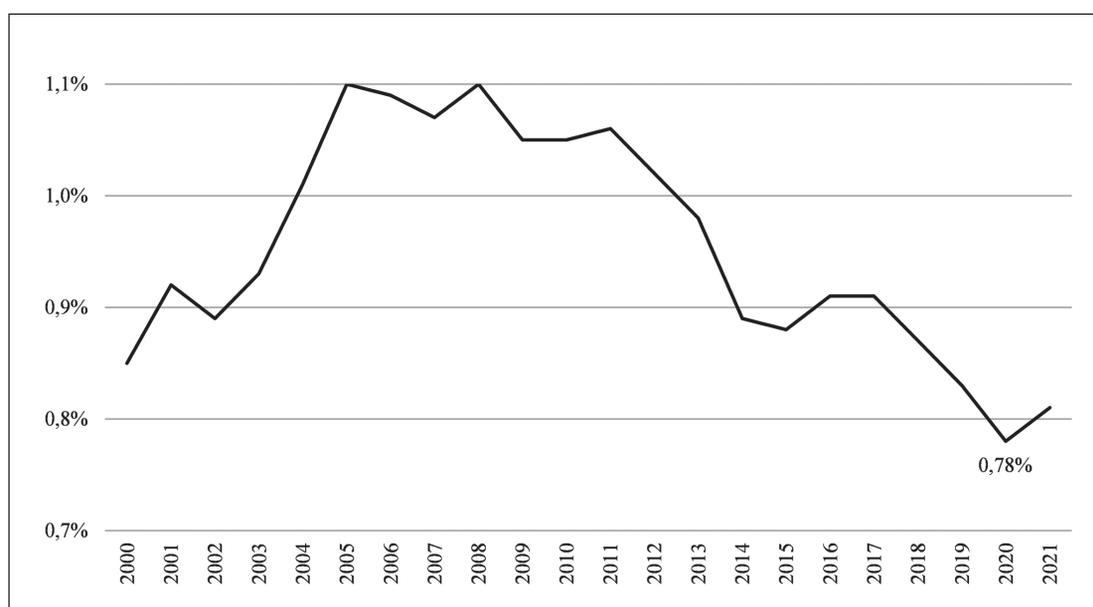
ção é direcionada ao mercado externo (CNI, 2022, p. 16). Nos últimos anos a estagnação do mercado interno coincidiu com a redução drástica dos instrumentos de financiamento e garantia das exportações (BNDES e CCR).

O mercado da América do Sul é insuficiente para sustentar sozinho os programas de reindustrialização tão necessários para o Brasil e os países da região. Iniciativas isoladas que não tenham como ponto de partida o mercado regional, porém, dificilmente alcançarão êxito. Além de fortalecer a integração econômica na América do Sul, faz-se necessária uma estratégia conjunta para abertura de terceiros mercados, o processamento de produtos básicos, o fortalecimento da infraestrutura regional e projeção logística tanto no Atlântico como no Pacífico.

O Gráfico 6, construído a partir dos dados disponibilizados pela Confederação

GRÁFICO 6

Evolução da participação do Brasil nas exportações mundiais da indústria de transformação, entre 2000 e 2021 (em %)



Fonte: CNI – Desempenho da indústria no mundo. Elaborado pelo autor

Nacional da Indústria (CNI), demonstra o quanto as exportações da indústria de transformação brasileira ganharam peso no mundo entre 2003-2005, mantiveram-se relativamente estáveis entre 2005-2011 e declinaram nos últimos anos, principalmente depois de 2017. O pior momento para as vendas internacionais de bens industriais do Brasil foi em 2020. No ano em questão, apenas 0,78% das exportações mundiais da indústria de transformação se deram a partir dos parques industriais brasileiros.

Para que o Brasil volte a ter uma trajetória ascendente, de recuperação das perdas da participação nacional nas vendas mundiais da indústria de transformação, faz-se necessário que haja um esforço industrializante associado a uma agenda positiva de integração

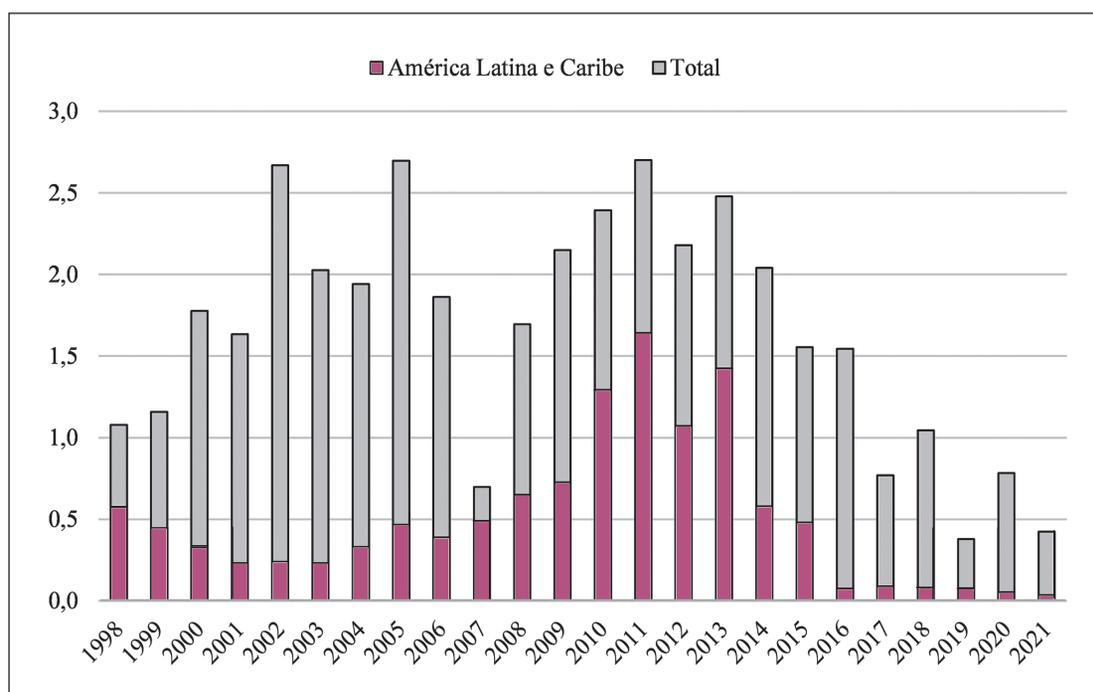
regional, e de acesso a terceiros mercados. O Estado, neste sentido, deve atuar na indução do processo e na promoção de meios que estimulem a reindustrialização, promovendo a internacionalização das empresas (via crédito), a inserção em cadeias produtivas de alto valor agregado e a inovação tecnológica.

Um dos meios de se recuperar parte das exportações industriais brasileiras é a partir da retomada do BNDES como um vetor de desenvolvimento nacional, sobretudo, a partir das operações de promoção à exportação (na modalidade pós-embarque) de bens e serviços de engenharia brasileiros aos mercados sul-americanos, latino-americanos e caribenhos, africanos e outros.

O Gráfico 7, exposto na sequência, apresenta a evolução do total dos desembolsos

GRÁFICO 7

Evolução dos desembolsos do BNDES, na modalidade pós-embarque, entre os anos 1998 e 2021, por destino das exportações financiadas



Fonte: BNDES. Elaboração própria

do BNDES de bens e serviços destinados ao mundo e para a América Latina e Caribe, entre os anos de 1998 e 2021. Vale comparar a evolução do volume das operações do BNDES com os gráficos apresentados anteriormente. Apesar do presente trabalho não implicar qualquer causalidade nas análises, é evidente a semelhança entre a evolução das diferentes variáveis. Em geral, há uma evolução positiva entre 2003 e 2011, seu melhor momento, e uma variação negativa nos anos subsequentes, atingindo os piores indicadores em 2019 e 2020.

A drástica diminuição dos desembolsos do BNDES para a América Latina e o Caribe, nos últimos anos, coincide com o período de autoisolamento da política externa brasileira, baixo número de encontros presidenciais na região, queda nos intercâmbios comerciais intrarregionais e diminuição da participação do Brasil nas exportações mundiais da indústria de transformação.

A CRISE DA UNASUL E AS INICIATIVAS FRACIONADAS DO GRUPO DE LIMA E DO FÓRUM PROSUL

A Unasul é a síntese do conceito de América do Sul que começou a ser desenhado nos anos 1990. Trata-se do entorno estratégico imediato do Brasil. Foi uma iniciativa construída a partir dos esforços de criação de um inédito movimento de geração de consensos, incluindo de maneira plural, os doze países da região.

Essa novidade histórica começou a ganhar forma a partir de uma reação à Alca, afirmando a América do Sul para além da articulação do Cone Sul, respaldada em articulações prévias nas bacias platina e

amazônica e nas experiências do Mercosul e do Pacto Andino, incluindo tanto o Chile, que já apresentava uma estratégia de inserção internacional bastante mais aberta com a Guiana e o Suriname, que não haviam participado de iniciativas anteriores para além do Caribe e da Amazônia.

Após as três primeiras cúpulas presidenciais, em Brasília (2000), Guayaquil (2002) e Cusco (2004), foi apresentado o projeto de Comunidade Sul-Americana de Nações como um “espaço sul-americano integrado”. Buscou-se dar rigor institucional ao novo instrumento por meio de um tratado constitutivo que previa uma estrutura de conselhos de chefes de Estado, ministros das relações exteriores, delegados das chancelarias e doze conselhos ministeriais setoriais. Batizada de União de Nações Sul-Americanas, a Unasul teve seu tratado constitutivo acordado e assinado por consenso entre todos os presidentes da América do Sul em 2008 e ratificado pelos parlamentos de todos os seus doze países nos três anos seguintes. Entrou em vigor após a nona aprovação parlamentar. A Unasul tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias com soberania e independência dos Estados-membros.

A soberania inclui a dissuasão da presença agressiva de potências extrarregionais. Na mesma data da assinatura do tratado constitutivo da Unasul foi acordada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Durante a vigência plena da Unasul, a instituição foi fator de estabilidade regional que beneficiou todos os seus países e conseguiu estruturar agendas em infraes-

trutura, saúde, defesa, educação, ciência e tecnologia, democracia, segurança cidadã, desenvolvimento social, economia e finanças, energia, entre outros temas.

No momento seguinte, concomitante à crise da Unasul e à ausência de liderança brasileira na região, ganharam corpo iniciativas fracionadas na América do Sul. O Peru de Pedro Pablo Kuczynski liderou a criação do Grupo de Lima em 2017, a Colômbia de Iván Duque tentou que outros países a acompanhasse na saída da Unasul em 2018 e propôs o Pacto de Leticia à margem da OTCA para tratar da Amazônia em 2019, o Chile de Sebastián Piñera organizou o Fórum Prosul em 2019 e o Uruguai de Luis Lacalle Pou tentou em 2021 flexibilizar o Mercosul e permitir negociações unilaterais com terceiros mercados.

Os resultados concretos dessas iniciativas foram pífios. A influência dos países da América do Sul nas tentativas de superação da crise venezuelana e na promoção do diálogo entre governo e oposição era maior antes do Grupo de Lima do que durante sua vigência; a Colômbia deixou a Unasul isoladamente naquele ano e o Pacto de Leticia não avançou; o Prosul não conseguiu preservar o acervo da integração, não apresentou qualquer avanço em infraestrutura e fracassou na tentativa de articular os países da região para enfrentar os efeitos da covid-19; e a Argentina, Brasil e Paraguai se uniram na crítica à posição uruguaia de flexibilizar o Mercosul.

A omissão brasileira prejudicou tanto o país como seus vizinhos. Concretamente, nos anos de predominância das iniciativas fracionadas, a América do Sul foi a região do mundo que mais sofreu com a covid-19 em termos de saúde pública (mortes por milhares

de habitantes), não conseguiu apresentar um plano de recuperação econômica com ações articuladas entre seus países e se tornou mais vulnerável à presença e ingerência extrarregional em seu território e assuntos internos. Ao apostar no isolamento da Venezuela, o Brasil e os países que se associaram ao Grupo de Lima cometeram o erro estratégico de transformar a América do Sul em palco da disputa geopolítica entre EUA, Rússia e China (Barros, Camargo & Carneiro, 2022).

A revitalização da Unasul parece ser o caminho mais adequado para corrigir os desacertos da política externa brasileira nos últimos anos para a região. Contudo, o cenário desafiador é tamanho que não basta ao Brasil simplesmente retomar a posição de outrora. É fundamental para a atualização da governança regional que se leve em consideração as grandes transformações em curso nos últimos anos, com destaque para a centralidade da questão ambiental e climática e a crescente polarização entre o Ocidente e o Oriente (disputas econômicas entre EUA e China, conflito geopolítico entre Otan e Rússia).

Ao se analisar sete diferentes iniciativas regionais, verifica-se as especificidades, potencialidades e importância da Unasul. Em relação aos membros fundadores, a Unasul e a Celac contaram com a participação dos doze países da América do Sul. Em relação aos temas abordados, a Unasul complementa abrangência e profundidade; onze de seus doze conselhos ministeriais têm estatuto aprovado (exceção era o Conselho Energético Sul-Americano) e tinham planos de ação consensuados entre os doze países-membros. Já em relação ao processo decisório, a necessidade de se garantir consenso para qualquer tipo de deliberação tem sido objeto de reiteradas

TABELA 2

Iniciativas regionais selecionadas com participação do Brasil e de outros países da América do Sul

	Aladi	CELAC	Grupo de Lima	Mercosul	OTCA	Prosul	Unasul
Membros Fundadores Sul-Americanos	10	12	6	4	8	8	12
Temas abordados	7	24	1	23	8 Áreas de trabalho	7 Áreas temáticas	12 Conselhos Ministeriais
Instância máxima de deliberação	Conselhos de Ministros	Cúpula de Presidentes	Reunião de Chanceleres	Cúpula de Presidentes	Reunião de Ministros das Relações Exteriores	Cúpula de Presidentes	Cúpula de Presidentes
Processo Decisório	Flexível	Consenso	Consenso	Consenso	Consenso	Maioria Absoluta	Consenso
Tratado Constitutivo	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Secretariado Geral	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Modelo	Intergovernamental	Intergovernamentalista e interpresidencialista	Intergovernamental	Intergovernamentalista e interpresidencialista	Intergovernamental	Intergovernamentalista e interpresidencialista	Intergovernamentalista e interpresidencialista

Fonte: elaborada pelo autor

críticas (Long & Súñe, 2022). Junto com o Mercosul, a Celac e o Prosul, a Unasul conta com reuniões de presidentes, porém a Celac e o Prosul não contam nem com tratado constitutivo nem com secretaria geral. A Unasul é intergovernamentalista e interpresidencialista.

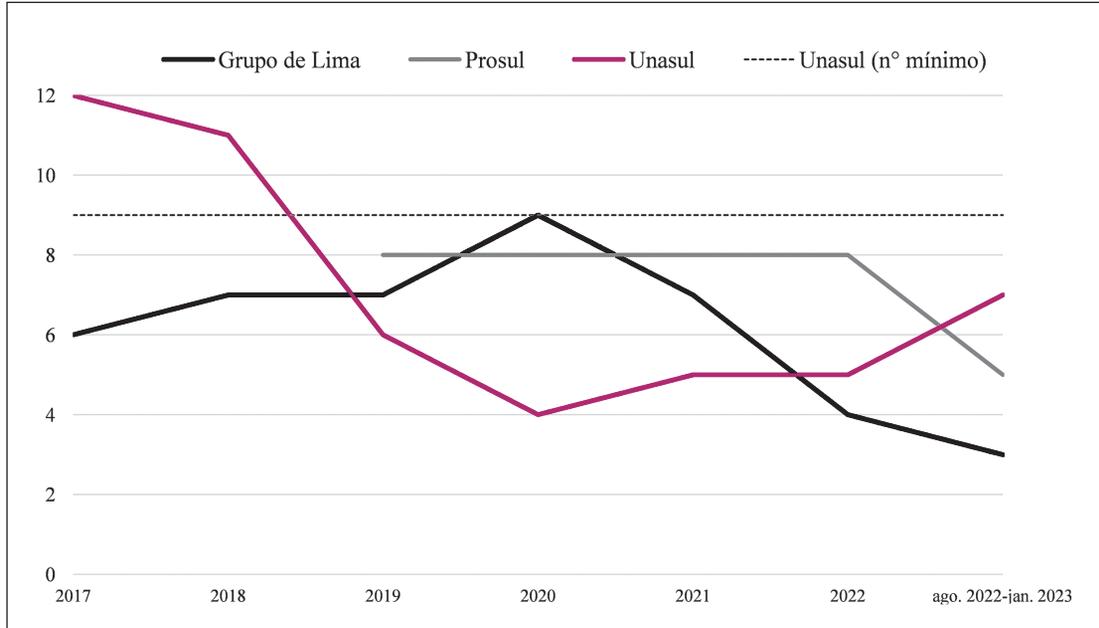
Assim como a Aladi, a OTCA e o Mercosul, a Unasul contou com uma burocracia própria, ainda que reduzida. A existência de funcionários da organização internacional é praxe em experiências exitosas de integração, como os 33 mil funcionários da Comissão Europeia. A Secretaria Geral da Unasul contou com 50 funcionários, sendo cinco diretores para: a) assuntos econômicos, b) assuntos políticos e defesa, c) assuntos sociais, d) cooperação e e) segurança cidadã e justiça, e prestava apoio técnico, administrativo e jurídico aos doze conselhos ministeriais e seus vários grupos de trabalho e às três instituições vinculadas, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, a Escola Sul-Americana de Defesa, ambos do CDS, e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (Isags), do Conselho Sul-Americano de Saúde.

As iniciativas fracionadas restringiram os temas a serem tratados no âmbito regional (dos doze Conselhos Setoriais da Unasul a seis Áreas Temáticas do Prosul) e dos países participantes. O Prosul nunca conseguiu reunir mais do que os oito países iniciais, frente aos doze que participavam da Unasul até o início de 2018. A baixa institucionalidade do Prosul e do Grupo de Lima não garantiu mecanismos de continuidade dos compromissos (Barros & Gonçalves, 2021).

O Gráfico 8 sintetiza, entre 2017 e janeiro de 2023, a evolução da participação dos países sul-americanos no Grupo de Lima, no Prosul e na Unasul. Para o caso do Grupo de Lima, considerou-se a participação anual a partir da assinatura do país nos documentos oficiais (declaração, nota ou comunicado). Para janeiro de 2023, considerou-se que os países que participaram do Grupo de Lima foram aqueles que não sinalizaram interesse de retirar-se do agrupamento. A Bolívia, por exemplo, durante o governo de Jeanine Áñez, assinou os documentos do Grupo de Lima em 2020 e deixou de assiná-los com a elei-

GRÁFICO 8

Evolução do número de países no Grupo de Lima, Prosul e Unasul



Fonte: elaborado pelo autor

ção de Luis Arce. O Uruguai, por sua vez, não assinou nenhum documento do Grupo de Lima, mesmo com a mudança de governo em 2020. Argentina e Peru, em 2021, e o Chile e a Colômbia, em 2022, anunciaram o retiro e desinteresse em seguir participando do Grupo de Lima quando declararam que o agrupamento não havia surtido os efeitos esperados.

No caso da Unasul, dada a decisão dos países por participarem do Prosul, de 2020 a 2023 foram consideradas as participações dos países que não sinalizaram a intenção de denunciar o Tratado Constitutivo da Unasul e daqueles que declararam interesse por reativar a participação do país na Unasul. No caso do Prosul, considerou-se a participação dos Estados fundadores (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru) de 2019 até 2021. A Bolívia vinha participando do Prosul apenas

como Estado Observador. Em janeiro de 2022, reunidos na Colômbia para a III Cúpula Presidencial, a Argentina deixou de participar do Prosul ao não assinar a Declaração Presidencial, o Suriname foi incluído no Prosul como Estado-Membro e o Chile deixou de participar do Prosul em abril de 2022, três semanas após assumir o novo governo de Gabriel Boric.

Em 27 de janeiro de 2023 completou-se um ano da última reunião da Cúpula Presidencial do Prosul e, desde então, não foi anunciado quem assumiria a presidência *pro tempore* do fórum. No Gráfico 7, observa-se que o Prosul não foi capaz de expandir-se para toda a região, não obteve avanços significativos para a governança regional desde 2019 (Barros & Gonçalves, 2021) e, atualmente, encontra-se em declínio, enquanto a retomada da Unasul vem ganhando força.

Na prática, houve uma tentativa de substituir a Unasul por instituições fragmentadas por ações extremadas e falta de liderança brasileira. As ações fragmentadas se expandiram no período que coincide com a administração Donald Trump nos Estados Unidos (2017-2020). Ao radicalizar as sanções contra o governo venezuelano, Trump tentou isolar o país, que passou a adotar postura fortemente defensiva, inviabilizando a formação de consenso para eleição do secretário-geral da Unasul, o que isolou ainda mais a Venezuela.

A fase mais aguda da fragmentação foi superada após a derrota eleitoral de Donald Trump (novembro de 2020) e o fim dos mandatos de governantes que fomentaram iniciativas fracionadas, como Sebastián Piñera (dezembro de 2021) e Iván Duque (junho de 2022), ou se autoisolaram, caso de Jair Bolsonaro (dezembro de 2022).

A renovação da agenda regional deve incluir necessariamente um esforço ao mesmo tempo pragmático e programático para que todos os países participem. Pragmático porque convivem governos de diferentes espectros ideológicos, com a centro-direita na Presidência do Equador, Paraguai e Uruguai. Por outro lado, não há maioria legislativa de esquerda em países como Brasil, Chile e Peru. Programático porque é de interesse da política externa brasileira manter um mínimo de coesão regional que tenha efeito dissuasório em relação a possíveis disputas extrarregionais em território sul-americano e porque agendas prioritárias, como infraestrutura e logística e cooperação em saúde, não dependem de colorações partidárias.

A renovação de liderança política no Brasil certamente favorece a formação de

consensos para alcançar a revitalização da Unasul, com agenda renovada e condizente com o momento atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA AGENDA PARA REVITALIZAR A UNASUL E RECONSTRUIR A INTEGRAÇÃO REGIONAL

No momento em que o Brasil comemora seu Bicentenário da Independência, a América do Sul é o seu espaço geopolítico imediato, consolidado nos últimos 25 anos, ainda que negligenciado no último decênio. O país está inserido em sistema internacional caracterizado pelo acirramento das tensões geopolíticas em várias regiões do mundo. Os recentes episódios da escalada militar no Leste Europeu e o potencial de novos desdobramentos bélicos no Mar do Sul da China são alguns exemplos de antagonismos que reforçam a ideia de crescente polarização e de rearranjo ou reequilíbrio de forças no cenário internacional. É nesse mundo, cada vez mais incerto, polarizado e desafiador, que o Brasil e a América do Sul têm que projetar sua estratégia de desenvolvimento e inserção internacional, avançando nas agendas prioritárias de paz, sustentabilidade em sentido amplo e integração regional.

Para os países sul-americanos o desafio de se desenvolver é complexo, dadas as dificuldades históricas e retrocessos socioeconômicos recentes. A desintegração econômica e a fragmentação política da América do Sul, acentuadas nos últimos anos, impossibilitaram que fossem gerados consensos sobre temas relevantes como enfrentamento da pandemia, os desafios ambientais e climáticos, a recu-

peração econômica pós-covid, entre outros (Barros, Gonçalves & Samurio, 2022).

A integração regional não é um fim em si mesma, mas um instrumento para se alcançar os objetivos nacionais. Sendo assim, o objetivo principal da reconstrução da Unasul deve ser torná-la um instrumento efetivo dos desenvolvimentos de cada país-membro, com flexibilidade para garantir a coexistência de diferentes projetos. Nesse sentido, cabe ao Brasil colocar em discussão a retomada das políticas industriais, seja para viabilizar a sua própria reindustrialização, seja para estimular o desenvolvimento industrial dos vizinhos e a construção de cadeias produtivas integradas. Isso não significa retomar o desenvolvimentismo, como aparece frequentemente em críticas, é responder ao desafio econômico do futuro assim como estão fazendo as grandes potências com políticas para o desenvolvimento da indústria 4.0. Por outro lado, a prioridade da retomada industrial não significa escantear o agronegócio ou a mineração. A integração da infraestrutura favorece a competitividade de ambos os setores, e o desenvolvimento industrial pode aumentar a agregação de valor na produção agrícola e mineral de exportação.

A participação brasileira na promoção de uma agenda de integração sul-americana deve ser recuperada e os laços regionais de confiança devem ser reatados (Amorim, 2022). A reconstrução do protagonismo do Brasil em seu entorno próximo e de sua política exterior ativa e altiva, a revitalização da Unasul e o fortalecimento do Mercosul devem estar entre políticas prioritárias, complementadas pelo retorno à Celac, corrigindo os custos equívocos do autoisolamento regional praticado nos últimos anos.

A prioridade dada ao desenvolvimento produtivo deve ser acompanhada pela coo-

peração em torno das políticas ambientais e de sustentabilidade em toda a América do Sul. Quando se fala em questão ambiental na região, pensa-se, em primeiro lugar, na Amazônia e em sua biodiversidade. Deve-se considerar, porém, a importância estratégica de todo o manancial de água doce da região, ou seja, é um tema relevante não apenas do ponto de vista da preservação do meio ambiente como também da demanda internacional por água, em função do aumento da escassez em outras regiões, especialmente para a produção de alimentos. Com relação à Amazônia, os países da região sofrem com os mesmos problemas e possuem o mesmo desafio de responder às demandas de renda e desenvolvimento das populações locais sem destruir o meio ambiente. A cooperação pode enfrentar de forma mais efetiva tanto o crime ambiental como a formulação de políticas de desenvolvimento sustentável. Para tanto, é fundamental fortalecer a OTCA.

O Brasil deve buscar a retomada de uma agenda sul-americana própria concertada⁵ com todos os seus vizinhos, centrada na discussão de temas permanentes, como infraestrutura, finanças, defesa e saúde, e de projetos estruturantes com o objetivo de recuperar a interdependência econômica, como um mercado sul-americano de energia. Não há possibilidade de avanços significativos na integração da América do Sul nessas áreas sem uma institucionalidade com uma estrutura própria. É necessário revitalizar a Unasul.

5 Uma proposta de agenda estruturada para a recuperação da governança regional, especialmente em temas econômicos, pode ser encontrada em Barros, Gonçalves e Faleiro (2022).

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul*. São Paulo, Benvirá, 2022.
- ARSLANIAN NETO, M.; PONTES, K. D. da S. "Mercosul na casa dos 30". *Interesse Nacional*, ano 15, n. 59, outubro-dezembro/2022.
- BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília, Edunb, 1995.
- BARROS, P. S. "Siete análisis de desintegración económica y fragmentación política en Sudamérica", in W. T. Iglecias; J. C. Suzuki; N. V. B. Severgnini (orgs.). *Série Prolam USP Debate*, volume 3, *América Latina: relações internacionais e integração regional*. São Paulo, Edições EACH, 2022.
- BARROS, P. S. et al. *Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao Pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana*. Campo Grande, UEMS, 2020.
- BARROS, P. S. et al. "Transformaciones Geoeconómicas en América del Sur". Documentos de trabajo (OBS-AL-AP/DT 003/21), Aladi, CAF y Cepal. Observatório América Latina-Ásia Pacífico, 2021.
- BARROS, P. S.; CAMARGO, R. L.; CARNEIRO, H. C. *Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)*. Rio de Janeiro, Ipea, abr./2022.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. "Fragmentação da governança regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. Mundo e desenvolvimento". *Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp*, v. 2, n. 3, 2019, pp. 6-39.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. "Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), e009, 2021.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; FALEIRO, A. "Desafios econômicos para a integração regional latino-americana: reconstrução e transformação". São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2022.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. "Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil", in C. Ortiz-Morales; A. Stuhldreher (eds.). *Concepciones alternativas de la integración latinoamericana*. Vol. 10. Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022.
- BARROS, P. S.; RAMOS, F. S. "O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)". *Revista Imea-Unila*, vol. 1, n. 2, 2013, pp. 7-20.
- BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. "Red Interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores". *Boletín Facilitación, Comercio y Logística en América Latina y el Caribe (FAL)*, n. 392. Santiago, UN-Cepal, julio de 2022.
- BARTHELMESS, E. "Quem tem medo da integração da América do Sul? Uma reflexão sobre as tentativas sul-americanas de concertação regional", in *Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais*, v. 8, n. 11. Brasília, Funag, 2022.
- BETHELL, L. "Brasil y 'América Latina'". *Prismas - Revista de História Intelectual*, 16 (1), 2012, pp. 53-78.

- BRASIL. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília-DF, 1º de janeiro de 2003.
- BRASIL. Biblioteca da Presidência da República, 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/3M39nd8>.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3GvSGpR>.
- BRASIL. Ministério da Economia. Comex Stat. Brasília-DF: Ministério da Economia, 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/sobre>.
- BRESSAN, R. N. "A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias". *Perspectivas, Revista de Ciências Sociais*, v. 42, 2012.
- CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. "Além da circunstância: caminhos da integração sul-americana – do Mercosul à Unasul", in A. R. Viana; P. S. Barros; A. B. Calixtre (orgs.). *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília, Ipea, 2011.
- CARNEIRO, H. C. "A importância da América do Sul para as exportações industriais brasileiras: reflexões sobre a evolução do perfil de exportação do Brasil (2000-2020)". Dissertação de mestrado. Foz do Iguaçu, PPG-UNILA, 2022.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1994.
- CEPAL. *Panorama social da América Latina*. Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2012.
- CEPAL. *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2014.
- CEPAL. *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2016.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, UnB, 2011.
- CNI. "Integração internacional: abertura com competitividade. Propostas da indústria". *Eleições 2022*, v. 4. Brasília, CNI, 2022.
- COSTA, D. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. São Paulo, Paz e Terra, 2009.
- DANESE, S. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. 2ª ed. Brasília, Funag, 2017.
- DORATIOTO, F. *Espaços nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- GARCIA, M. A. *A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)*. Org. M. A. Garcia; B. Gaspar; R. Spina. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/MAG, 2018.
- GOES FILHO, S. S. *As fronteiras do Brasil*. Brasília, Funag, 2013.
- GRUSS, B. "After the boom-commodity prices and economic growth in Latin America and the Caribbean". International Monetary Fund (IMF), 2014. Working paper.
- ITC. *Trade Map*. Geneva, International Trade Centre (ITC), 2023.
- LONG, G.; SUÑÉ, N. *Hacia una nueva Unasur: vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Washington, CEPR, 2022.
- MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. "Regionalismo na América Latina no século XXI", in R. Salatini (ed.). *Cultura e direitos humanos nas relações internacionais: reflexões sobre cultura*. Vol. 1. São Paulo, Unesp, 2016, pp. 23-40.

- MORALES, D. "Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American integration: Unasur as a case study". *Estudios Internacionales*, 197, 2020, pp. 39-68.
- PADULLA, R.; COUTO, L. "Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: do regionalismo aberto às perspectivas de mudança", in A. Serbin; L. Martínez; H. Ramanzini Júnior. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- UNASUR. Comunicado de Brasília. I Cumbre de Presidentes Suramericanos, 2000. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf.
- UNASUR. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana, 2004. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco04_declaracion_del_cusco.pdf.
- VARGAS, F. A. *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília, Funag, 2017.