

**Integração e Fragmentação: a institucionalidade da governança regional,  
comércio intrarregional e o protagonismo do Brasil**

Pedro Silva Barros<sup>1</sup>

**Introdução**

O Brasil foi protagonista das principais iniciativas de integração regional na América no Sul e de sua institucionalização nos anos 2000. Nos últimos anos, porém, integração sul-americana tem perdido fôlego tanto político como econômico. O objetivo deste artigo é apresentar pesquisa em andamento sobre o papel de liderança desempenhado pelo Brasil, avaliar seus resultados nos institucionais e comerciais e apresentar considerações os efeitos sobre as mudanças recentes na política externa brasileira para a relação do país com seus vizinhos.

O Brasil liderou a primeira reunião de presidentes da América do Sul (Brasília, 2000) e primeira reunião de chefes de Estado e governo da América Latina e Caribe (Costa do Sauipe, 2008) e a posterior institucionalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, 2008) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC, 2011). A partir de 2014, houve notável queda no protagonismo da política externa brasileira, particularmente para os temas de integração regional. O Brasil não exerceu sua tradicional liderança nos três grandes movimentos da política sul-americana dos últimos anos: i) Criação do Grupo de Lima (2017), b) saída da Unasul (2018-2019) e c) articulação do Fórum Prosul (2019). Essas iniciativas foram conduzidas por três países – respectivamente Peru, Colômbia e Chile – que tem procurado preencher o vazio político deixado pelo Brasil nos últimos anos.

---

<sup>1</sup> Atualmente (2019) realiza estudos de pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2009. Foi diretor de assuntos econômicos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) entre 2015 e 2018.

## **As barreiras para a integração econômica na América do Sul**

As relações econômicas do Brasil com os países da América do Sul têm se transformado ao longo do tempo. Nos últimos 18 anos, o comércio regional do Brasil apresentou dois movimentos contrastantes e os investimentos em infraestrutura foram relativamente baixos em toda a região. Entre 2000 e 2011, houve forte expansão das exportações e importações brasileiras com seus vizinhos. Nos últimos anos, porém, a América do Sul tem perdido importância relativa no comércio exterior brasileiro.

Parte-se do diagnóstico que há elementos estruturais fundamentais para o baixo comércio intrarregional na América do Sul: a organização desfavorável das cadeias globais de valor; a infraestrutura deficiente; e a falta de instrumentos adequados para o financiamento e garantias das exportações regionais.

Este projeto, que terá um ano de duração, pretende apresentar e avaliar a dinâmica do comércio regional do Brasil desde 2000, debater seus principais determinantes e os esforços para diminuir as assimetrias, realizar dois estudos de caso sobre os impactos de novos projetos de infraestrutura para o comércio intrarregional em estados fronteiriços do Brasil (Acre e Mato Grosso do Sul) e propor uma agenda de pesquisa sobre o protagonismo do Brasil para a integração econômica regional da América do Sul.

O comércio intrarregional do Brasil com os países da América do Sul apresenta saldo positivo para Brasil desde 2003 e teve seu período de auge entre 2007 e 2011, atingindo US\$ 76,1 bilhões de corrente de comércio, em 2011. A partir de 2012, contudo, o fluxo de trocas comerciais com os países da região tem apresentado uma tendência decrescente. Em 2018, a participação de América do Sul nas exportações totais do Brasil foi de 14,7% (US\$ 35,2 bilhões); já em relação às importações totais atingiu apenas 12,3% (US\$ 22,1 bilhões)<sup>2</sup>.

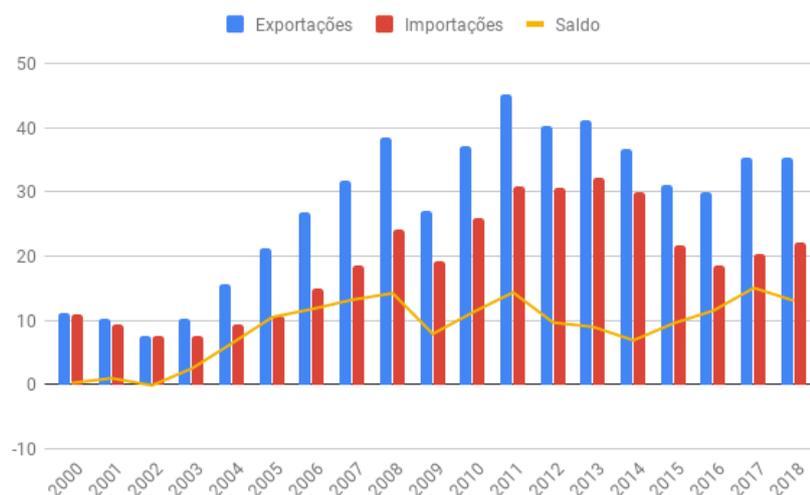
O Gráfico I expõe a balança comercial do Brasil com América do Sul entre 2000 e 2018. É possível identificar dois grandes movimentos: no primeiro, entre 2003 e 2011, o comércio do Brasil com os vizinhos apresentou uma tendência crescente, com

---

<sup>2</sup> Estatísticas de comércio exterior, página do Ministério de Economia (que em 2019 incorporou Indústria, Comércio Exterior e Serviços, antigo MDIC).

exceção de 2009, por motivo da crise financeira internacional. O segundo movimento, a partir de 2012, é descendente, com leve recuperação entre 2017 e 2018. O saldo comercial é positivo para o Brasil durante todo o período, sendo acima de US\$ 10 bilhões anuais, com exceção de 2009 e entre 2012 e 2014.

Gráfico I: Balança comercial do Brasil com América do Sul em bilhões de dólares entre 2000 e 2018.



Fonte: UN COMTRADE  
Elaboração do autor

A diminuição relativa dos fluxos comerciais com a região responde a fatores estruturais, circunstanciais e políticos. Como fatores estruturais identificam-se: a inserção nas Cadeias Globais de Valor (CGV) como fornecedores de bens de baixo valor agregado, a deficiência de infraestrutura física e a insuficiência dos instrumentos de financiamento e de garantias às exportações<sup>3</sup>. O *superciclo* das commodities, entre 2003 e 2013, e a crise financeira internacional, a partir de maio de 2008, foram as duas principais variáveis conjunturais. O projeto, o ativismo ou omissão dos governos para fomentar a integração regional correspondem à dimensão política.

O comércio intrarregional na América do Sul cresceu, mas as assimetrias não se reduziram consideravelmente e o ativismo brasileiro apresentou debilidades em sua formulação, execução e acompanhamento. O crescimento da presença brasileira nos países vizinhos nas últimas duas décadas estava concentrado em empresas de construção civil, que foram fortemente afetadas pela Operação Lava-Jato, a partir de 2014. Desde então, diminuíram fortemente a quantidade de obras executadas por

<sup>3</sup> BARROS, 2018, p. 50.

empresas brasileiras na região e, conseqüentemente as exportações de insumos e serviços brasileiros para os países vizinhos associados a esses projetos de infraestrutura.

A análise das relações comerciais inter-regionais contemporâneas do Brasil com os países do continente corrobora a presença de três obstáculos, de natureza estrutural, à integração:

- I. A inserção nas Cadeias de Valor, bem como suas características globais e regionais;
- II. A logística deficiente e a escassez de investimentos em infraestrutura; e
- III. A carência de instrumentos adequados para o financiamento e as garantias das exportações regionais.

### **Problema de pesquisa (Hipótese)**

Por que o protagonismo brasileiro para a integração regional não acarretou uma dinâmica de integração produtiva ou ampliação relativa da região em seu comércio exterior? Quais seriam os motivos para o forte incremento absoluto das trocas comerciais entre 2003 e 2012 e a subsequente estagnação ou leve declínio que permanece até o momento (2019)? Há casos específicos de êxito nas políticas de integração regional?

Aventa-se a hipótese de que os houve avanços apesar de terem sido insuficientes com relação às propostas desenhadas na década de 2000. A condição histórica de inserção internacional da América do Sul baseada em exportações de bens primários, que havia sido amenizada entre as décadas de 1950 e 1980, sobretudo no comércio intrarregional (neste caso perpassando para os anos 1990), foi acentuada devido às características do aumento da demanda do leste da Ásia, especialmente chinesa, região que dinamizou o comércio internacional nas duas últimas décadas. O comércio intrarregional na América do Sul cresceu, mas as assimetrias não se reduziram consideravelmente e o ativismo brasileiro apresentou algumas debilidades em sua formulação, execução e acompanhamento.

### **Algumas preocupações de 2019**

---

Os resultados preliminares dos dados comerciais do Brasil com os países da América do Sul em 2019 são marcadamente negativos para a integração regional. As exportações do Brasil para os vizinhos estão caindo mais de 23% e as importações oriundas da região mais de 7%. O nível do comércio com a Argentina, principal parceiro comercial do Brasil na América Latina e terceiro do mundo, caiu para o pior nível desde a consolidação do Mercosul em meados dos anos 1990. Neste ano, apenas 4,85% foram destinadas à Argentina e com perspectiva de baixa, considerando que mês a mês a queda tem se acentuado.

#### Comportamento do Comércio Exterior do Brasil nos oito primeiros meses de 2019 com parceiros selecionados (comparado com igual período de 2018)

	Varição das Exportações	Varição das Importações	Saldo comercial em milhões de dólares
Argentina	-40,06%	-3,31%	-259,6
Chile	-14,27%	-8,98%	1318,7
Paraguai	-19,07%	9,19%	720,5
Uruguai	-18,04%	4,06%	957,1
América do Sul	-23,16%	-7,41%	5114,8
China	-2,28%	-2,26%	17995,8
Estados Unidos	10,27%	7,21%	-351,0
Rússia	3,54%	19,84%	-1353,3
República Dominicana	-8,80%	47,30%	378,2
Cuba	-29,08%	-76,53%	170,1

Fonte: Ministério da Economia do Brasil  
Elaboração do autor

#### **Casos de infraestrutura como indutora do comércio intrarregional: Acre e Mato Grosso do Sul**

Historicamente, as estruturas econômicas dos estados do Acre e do Mato Grosso do Sul são pouco vinculadas às atividades produtivas dos países fronteiriços (respectivamente Peru e Bolívia e Paraguai e Peru). No início dos anos 2000, a partir das diretrizes definidas na Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana, detalhadas na apresentação do professor Raphael Padula nesta mesa, o Acre construiu duas obras de infraestrutura decisivas para a integração do estado com a Bolívia e o Peru. Respectivamente, as pontes entre Brasiléia e Cobija (2004) e entre Assis Brasil e Iñapari (2006). Ainda que o comércio exterior do Acre apresente número pouco expressivos comparados ao de outras unidades da federação, o impacto da ponte no

comércio entre o estado e os dois países vizinhos é bastante expressivo. Antes da construção da ponte o Acre não exportava quase nada à Bolívia e ao Peru. Em alguns anos da primeira metade da década de 2000 a exportação foi zero para esses países. Já na década de 2010 ambos vizinhos têm se mantido entre os quatro principais destinos das exportações do estado. Situação única em todo o país. Em 2015, dos US\$ 16 milhões exportados pelo Acre ao mundo, US\$ 13 milhões foram para a Bolívia e o Peru, a totalidade desses transportados pelas novas pontes.

Já o Mato Grosso do Sul é o principal estado beneficiário do único projeto de integração de infraestrutura regional que envolve mais do que dois países sul-americanos que segue com suas atividades oficiais normalmente mesmo após a suspensão e saída de vários países da Unasul e de seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) a partir de 2017. Argentina, Brasil, Chile e Paraguai mantiveram oito reuniões do Grupo de Trabalho do Corredor Rodoviário Bioceânico Rota Porto Murtinho – Portos do Norte do Chile desde sua criação em dezembro de 2015. A VIII Reunião deste GT aqui mesmo em Campo Grande dias 21 e 22 de agosto de 2019. Estudos elaborados no marco da Mesa 2 “Produção e Comércio” indicam grande potencial de crescimento do comércio do Mato Grosso do Sul tanto com os três demais países sul-americanos que participam desta iniciativa, como com a Ásia-Pacífico por meio do Corredor.