

INTEGRAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL¹

Qualquer observador externo interessado nas relações internacionais da América do Sul teria dificuldades em estabelecer um padrão histórico de comportamento que não seja algo próximo do “retorno permanente”.

A região tem exercitado com impressionante ênfase ciclos de expansão e retração de seu processo de integração, tarefa crucial para a superação do subdesenvolvimento e a constituição de mercados nacionais realmente fortes. Em resumo histórico, podem-se caracterizar quatro ciclos distintos de integração regional: o ciclo nacional-desenvolvimentista, entre o pós-guerra e a crise da dívida dos países latino-americanos dos anos 1980; o ciclo do regionalismo aberto de inspiração liberal dos anos 1990; o ciclo social-desenvolvimentista da década de 2000 até meados de 2010; e o ciclo atual, de definição mais difusa, com exacerbação da fragmentação regional. Cada ciclo teve sua peculiar contradição.

No nacional-desenvolvimentista, o forte discurso pró-integracionista sustentado pelo estruturalismo latino-americano conviveu com décadas de esplêndido isolamento das nações do bloco, visto que o modelo econômico visava construir mercados intrafronteiras com muito mais intensidade que para além destas.

Após intensas mudanças no padrão de acumulação desses países operadas ao longo da década de 1980, cujos efeitos foram a reorientação de seus espaços nacionais de exploração para os fluxos globalizantes do capital financeiro, o próximo ciclo liberal dos anos 1990 – impulsionado pela redemocratização e pelo ímpeto de aproximação dos governos civis – tinha construído, ao longo dessa década, frustrações civilizatórias.

Produziu-se, no entanto, um repertório comum de políticas macroeconômicas capaz de orientar o caminho da integração pela lógica desse novo modelo econômico globalizado, que demandava mercados regionais. Duas consequências concretas advieram desse processo: o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado pelo Tratado de Assunção no início do período liberal dos anos 1990, e o surgimento, após a Cúpula de Brasília de 2000, da América do Sul como espaço

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23apresport>

político-econômico, para além de uma mera circunstância geográfica. O primeiro completa trinta anos de existência, o segundo, vinte.

O ciclo da década de 2000 foi único na história do desenvolvimento sul-americano. Nos escombros da crise cambiária que solapou as bases macroeconômicas sustentadoras do ciclo anterior, governos de orientação crítica à globalização elegeram-se em diferentes países sul-americanos com a proposta de reconstruir as condições de acumulação capitalista e, simultaneamente, equacionar mais de trinta anos de lutas sociais combatendo as desigualdades.

O vetor desse processo foi a saída negociada para um novo ciclo de crescimento sustentado pelos estímulos ao mercado interno (impulsionados pelo mundo do trabalho), pela nacionalização dos recursos naturais e pela reconstrução da capacidade de o Estado operar políticas públicas.

Esse legado fez surgir novas instituições de integração na região, cujo exemplo maior foi a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), mas também reorientou as instituições herdadas pelos anos 1990, após o fracasso da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), abandonada na Cúpula de Mar del Plata, que completou quinze anos em 2020.

Apesar dos inúmeros avanços políticos e institucionais, o modelo integracionista dos anos 2000 tinha como debilidade fundamental o fato de o país líder – o Brasil – ter *superavit* comerciais estruturais em relação aos seus vizinhos.

Era de se esperar que o país líder utilizasse as cadeias produtivas regionais como plataforma para o consumo de seu mercado interno ou exportação para o resto do mundo. O Brasil, porém, optou por sistematicamente ampliar os saldos comerciais superavitários com a América do Sul, gerando uma interdependência pouco satisfatória aos países menores. Isso não apenas afetou o comércio da região, mas também a dinâmica de investimentos necessários à integração produtiva, sempre muito escassos em comparação com a escala necessária para uma mudança de paradigma produtivo ou direcionado para fusões e aquisições. No momento em que as taxas de crescimento econômico começaram a cair na região, o processo de desintegração e fragmentação tomou curso.

O período recente da América do Sul tem se caracterizado pela fragmentação política e desintegração econômica. Esses dois fenômenos, que já vinham ocorrendo antes da pandemia de Covid-19, respondem por parte significativa da atual crise regional. O maior país da América do Sul perdeu o protagonismo em ambos os temas e não há nenhum vizinho capaz de substituí-lo.

O comércio intrarregional já era reduzido e diminuiu significativamente nos últimos três anos. O *boom* das *commodities* anestesiou a integração regional. A reprimarização das economias e das exportações dos países sul-americanos tende

a torná-los menos complementares e mais competidores entre si. No primeiro semestre de 2020, a corrente de comércio do Brasil com a América do Sul caiu 42% em relação ao mesmo período de 2019 – queda sete vezes maior que o comércio do Brasil com o resto do mundo, que diminuiu 6%.

Ao mesmo tempo que se desintegra comercialmente, a região se fragmenta politicamente, tanto entre os países como dentro de cada um deles. A agenda de governança regional que incluía a totalidade dos países, cujo maior exemplo era a Unasul, foi sendo substituída por iniciativas fracionadas, como o Fórum Prosul e o Grupo de Lima, com ausência de institucionalidade e pouco ou nenhum resultado concreto. As limitações dessas novas iniciativas de governança regional se tornaram mais evidentes durante a pandemia.

Nos últimos anos, perdeu-se parte significativa do acervo da integração em diferentes áreas, como infraestrutura e defesa. A carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000 no marco da primeira reunião dos doze presidentes do subcontinente, deixou de ser atualizada em 2017. O Conselho de Defesa Sul-Americano também deixou de se reunir.

Em qualquer momento histórico ou área geográfica, a ocorrência concomitante de baixa interdependência econômica e crescentes polarizações políticas é a receita para o fracasso civilizatório. O vazio da concertação regional abre espaço para maior presença e ingerência de potências externas. A América do Sul está agora mais vulnerável a ser palco de disputas extrarregionais.

A retomada do crescimento econômico pós-Covid-19 na América do Sul deve ser muito mais lenta que em qualquer outra região do mundo. Diferentemente de outras regiões, a governança regional sul-americana foi ineficiente para oferecer respostas tanto para a crise de saúde pública como propostas de retomada econômica.

Nos últimos meses vimos crises eclodidas em 2019 serem parcialmente resolvidas pela via eleitoral, na Bolívia, e plebiscitária, no Chile. No Peru, porém, a instabilidade institucional foi aprofundada e na Venezuela, a crise se agravou e parece que a capacidade dos países vizinhos para fomentar o diálogo ou respaldar eventual transição política é cada vez menor. Nos quatro países, em diferentes níveis, as desigualdades sociais têm aumentado e não há perspectivas de retomada dos níveis de crescimento de dez anos atrás.

O trágico para a América do Sul é que os fenômenos da fragmentação política e da governança regional e da desintegração econômico-comercial têm-se retroalimentado, com mais intensidade durante a pandemia, formando uma espiral que parece não ter fim. Resquílios de cada um dos ciclos anteriores persistem.

Na tentativa de aprofundar as análises sobre o atual período sul-americano, a revista *Tempo do Mundo* preparou este número especial concentrado na desintegração econômica e na fragmentação política da região, buscando apontar os desafios principais da agenda integracionista atual e as possíveis saídas para as contradições herdadas dos ciclos anteriores e atual de integração. Doze artigos científicos e uma resenha foram selecionados para essa tarefa.

A começar pelo artigo de Michel Levi, professor da Universidad Andina Simón Bolívar, o texto *O regionalismo sul-americano e a integração europeia: exploração de diferentes categorias de análise* trata de uma exploração teórica entre as distintas categorias de análise da integração sul-americana e europeia, com foco na distinção entre as dinâmicas regionais desses blocos. O tema da integração regional permanece no segundo artigo, de Karina Lilia Pasquariello Mariano e Clarissa Correa Neto Ribeiro, ambas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), intitulado *A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional*, que busca aprofundar o debate sobre os desafios da integração regional ancorada por múltiplos sistemas que, frequentemente, operam em conflito, provocando crises na própria integração regional.

A disparidade de ritmos e agendas na sub-região aprofundou-se com a crise da última década, ainda que o regionalismo tenha permanecido como um tema fundamental para nossos países. Nesse sentido, Patrícia Nasser de Carvalho, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Elói Martins Senhoras, da Universidade Federal de Roraima (UFRR), discutem a *Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração*, que tenta explorar as convergências que explicariam o movimento de fragmentação dos blocos Unasul, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), Mercosul e Comunidade Andina (CAN). Ainda seguindo o tema da crise do regionalismo está o artigo de Cairo G. B. Junqueira, Bárbara Carvalho Neves e Lucas E. S. de Souza, todos do Observatório do Regionalismo do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, com o título *Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas?*. Os autores buscam um olhar acerca das novas ações tomadas no sentido do regionalismo em tempos de crise, como é o caso do Fórum Prosul.

O próximo bloco de artigos deste número versa sobre a integração física da América do Sul. Sob o título *O financiamento da integração infraestrutural sul-americana: as dificuldades de constituição de um novo arranjo financeiro regional*, o artigo de Aline Contti Castro, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e Fernanda Cimini, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), avança na análise do financiamento da IIRSA com base na

carteira de investimentos da iniciativa até 2018, centrando nas dificuldades de financiar os investimentos em infraestrutura em conomias periféricas. O sexto artigo mantém-se nessa temática. Dos autores Thais Virga, da Universidade de São Paulo (USP), e Tomás C. de A. Marques, da Universidade Federal do ABC (UFABC), com o título *A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão*, agora acrescentando à análise da IIRSA a dinâmica, e a crise, recente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul. Em uma abordagem mais ampliada dos desafios da integração regional, o artigo de Luiz Felipe Brandão Osório, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), intitulado *Entre aproximações e rupturas: as guinadas na integração regional*, faz uma reflexão sobre os últimos períodos da integração regional pela perspectiva da política externa brasileira, tendo como ponto de inflexão o ano de 2016.

A seguir, a discussão caminha para os impactos da pandemia provocada pelo novo coronavírus nas faixas de fronteira do Brasil. Com o título *Disseminação da Covid-19 nas faixas de fronteira terrestre e litorânea do Brasil*, assinado por Liria Nagamine, Gustavo Ferreira, Caroline Krüger e Rosa Moura, o artigo adianta resultados de pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, com análise sobre as dificuldades encontradas na gestão da pandemia em municípios limítrofes, que demandam intenso diálogo com países vizinhos.

A revista continua com mais um núcleo sobre sistema regulatório do Mercosul. A começar pelo artigo de Luís Fernando Tironi, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, *Harmonização de regulamentos e normas técnicas no Mercosul*, que toca em um tema estratégico para o cotidiano da integração regional, que é a padronização de normas técnicas como ponte fundamental para a consolidação aduaneira do bloco. Outro ponto de grande importância para sobrevivência e futuro avanço do Mercosul é o combate às assimetrias por meio da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). O artigo de Luciano Wexell Severo e Mônica Karla M. Lima, ambos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), disserta sobre *Os 15 anos do Focem*, desde seu processo de institucionalização em 2006 até as possibilidades durante a crise da integração que se inicia em 2015, em especial a recente transferência de fundos financeiros para o Fonplata – trata-se do principal balanço do Focem, permitindo avaliar todo o processo de evolução desse instrumento do Mercosul.

O artigo de Francisco Rodríguez, da Notre Dame University, e Guillermo Guerrero, estrategista da EMFI Securities, traz uma corajosa análise da desafiadora crise econômica e social da Venezuela, sob o título *Rumo ao desenvolvimento*

humano sustentável na Venezuela: diagnóstico, desafios e estratégia, enfrentando não apenas a gravidade da crise em si, mas também buscando apontar caminhos de saída para o país. Trata-se certamente de um dos mais completos documentos propositivos acerca da grave situação venezuelana.

O décimo segundo artigo deste número especial apresenta relevante tema da ordem econômica internacional pouco explorado pela academia sul-americana. O texto do diplomata brasileiro Davi Augusto O. Pinto sobre *A discreta diplomacia dos Bancos Centrais no Banco de Compensações Internacionais (BIS): quem tem voz e voto?* revela informação técnica sobre a composição acionária do BIS, dado este de difícil acesso, e seus órgãos decisórios como o Conselho Diretor e da Administração, bem como as distintas posições do Brasil na governança do banco.

Por fim, há uma resenha do livro *Lítio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios*, coordenado por Bruno Fornillo. Beatriz Hernández Pino, da Universidad de Buenos Aires, apresenta obra sobre esse estratégico mineral, cujo uso e gestão estão cada vez mais presentes na geopolítica mundial e no debate sobre a inserção internacional de Argentina, Bolívia e Chile.

André Bojkian Calixtre
Coordenador deste número

Pedro Silva Barros
Editor da revista