

## DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: O PAPEL GEOPOLÍTICO DO BRASIL

MEDEIROS, Dhiego Antonio de<sup>1</sup>  
CARMO, Leonardo Sena do<sup>2</sup>

**Resumo:** O processo de integração da América do Sul continua ainda nos dias atuais em andamento, no entanto, torna-se pertinente acentuar que nos últimos anos o subcontinente passa por um processo de intensificação de integração regional. É sabido que a busca pela integração dos países sul-americanos é um projeto longínquo e paulatinamente está caminhando para a consolidação de uma grande “região geopolítica” (COSTA, 2009). Todavia, a América do Sul é caracterizada por profundas assimetrias entre seus Estados-membros, sejam elas estruturais, políticas ou econômicas, algo que, aliás, apresenta-se como empecilho no processo de integração da região. Nesse sentido, é imprescindível lembrar que no esforço do processo de consolidação integracionista, o papel desempenhado pelo Brasil é central, basta levar em consideração que o país surge como a principal potência regional sul- americana devido a sua consistente política externa e importância econômica.

**Palavras-chave:** América do Sul. Brasil. Integração. Geopolítica. Assimétricas.

**Abstract:** The process of integration of South America continues in the nowadays, however, it is pertinent to emphasize that in recent years the subcontinent has undergone a process of intensification of regional integration. It is known that the search for the integration of South American countries and a distant project is gradually moving for the consolidation of a large “geopolitical region” (COSTA, 2009). However, South America is characterized by profound asymmetries between its member States, whether structural, political or economic, something that, incidentally, presents itself as an obstacle in the process of integration of the region. In this sense, it is essential to remember that without effort of the integrationist consolidation process, the role played by Brazil is central, it is enough to take into account that the country has emerged as the main regional power of South America for its consistent international policy and its economic importance.

**Keywords:** South America. Brazil. Integration. Geopolitics. Asymmetries.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Professor Assistente da Universidade Estadual de Alagoas. Pesquisador do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan/DG/FFLCH/USP) e do Laboratório de Geografia Econômica e Planejamento Territorial (LAGEP/Campus V/Uneal). E-mail: dhiego.medeiros@uneal.edu.br

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Pesquisador do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan/DG/FFLCH/USP) e do Laboratório de Geografia Econômica e Planejamento Territorial (LAGEP/Campus V/Uneal). E-mail: leonardo.sena@usp.br

## Introdução

Compreender o processo de integração dos países sul-americanos significa, para autores como Jaguaribe (2005), não perder as dimensões tempo e espaço e, portanto, admitir que se trata de um evento – ainda em curso – cujas origens remontam ao período da ocupação territorial do Brasil por Portugal. Quer dizer, os estágios de definição de fronteiras – conflitos entre as coroas portuguesa e espanhola –, a exemplo do Tratado de Tordesilhas e o “ultrapassamento” das linhas divisórias (1580 a 1640). Nesse sentido, trata-se de um projeto longínquo entremeado por avanços e recuos, que paulatinamente acena à consolidação de uma grande “região geopolítica” (COSTA, 2009).

Assim, o processo de integração regional consiste numa resposta – e uma necessidade dos países que pertencem a esse “projeto” – a um cenário geopolítico complexo que reflete o mundo contemporâneo e, portanto, expressa o atual sistema mundial hierarquizado. Logo, a busca pela integração da América do Sul é um processo marcado, na visão de Costa (2009, p. 2): “[...] por diversas ordens e direções, em que alguns tendem à convergência, outros à dispersão e, outros ainda, no limite, ao antagonismo”.

A complexa configuração do sistema internacional também pode ser percebida através de obras<sup>33</sup> – por vezes mal compreendidas – como a de Fukuyama (1992), pois, um século após a emergência e o declínio dos regimes fascistas e comunistas, o mundo haveria sinalizado a vitória do liberalismo ocidental, segundo o referido autor, que chegou a indicar o “fim da história”. No caso, centrado na ótica de que os Estados Unidos da América (EUA), a partir do cenário político estabelecido, se apresentavam como a superpotência militar e econômica. Entretanto, vale salientar que independente do papel de primeira importância ocupado pelos EUA no plano internacional, o sistema mundial não se tornou unipolar.

No que se refere ao *modus operandi* do sistema político internacional como dimensão de ação política externa dos Estados, esclareceu Castro ([2005] 2013, p.

---

<sup>33</sup> A complexidade do sistema internacional pode ser percebida através de variados prismas. Um exemplo está nas obras de K. Ohmae ([1995] 1996) e de B. Badie ([1995] 1996), que em muito influenciados pelo processo de Globalização, primaram por escalas local-global, fragilizando interpretações a partir do território e do Estado.

262):

Na atualidade, a quase totalidade da atividade do Estado-Nação encontra-se submetida a fenômenos tanto de internacionalização como também, crescentemente, de transnacionalização. Os primeiros resultam de relações entre os Estados e entre estes e as organizações internacionais, como os atores clássicos do sistema, regidos pela diplomacia e pelo direito internacional público. Os outros, são fenômenos de natureza muito variada, que transpassam os Estados nacionais, em alguns casos independentemente da sua vontade, como o terrorismo, os fluxos de informação, a difusão cultural etc., que se manifestam através das fronteiras dos Estados, através das normas do direito internacional e apesar das convenções diplomáticas.

De acordo com Giddens ([1990] 1991, p. 64): “O sistema mundial moderno se divide em três componentes, o centro, a semiperiferia e a periferia, embora a localização destes se desloque regionalmente através do tempo”. Na verdade, presenciou-se a ascensão de antigas potências, potências médias e a formação de grupos regionais no sistema internacional. Desse modo, em conformidade com o pensamento de Rubens Ricuperro (2015), mais que uma tendência, o processo de integração regional tornou-se um dos traços mais relevantes após a Segunda Guerra Mundial, com importante aceleração no final da década de 1990.

Logo, a regionalização sul-americana revelou-se o ponto fulcral às pressões do sistema internacional, dotando os países-membros de uma maior autonomia frente aos “constrangimentos impostos”, por exemplo, pelos EUA<sup>4</sup>. Não se deve olvidar que as rivalidades históricas dos países, assim como a instabilidade geopolítica que sempre consistiram em “barreiras” ao processo de integração sul-americana. Faz-se necessário reconhecer os avanços que foram reconfigurando a geopolítica do subcontinente, através de uma vultuosa ampliação das relações diplomáticas por meio de tratados multilaterais<sup>5</sup>.

Um resultado desse esforço histórico de “acercamento” entre os países, é a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)<sup>6</sup>, através do Tratado de

---

<sup>4</sup> Com o processo de globalização, segundo Jaguaribe (2005, p. 45): “Um conjunto de poderosíssimos constrangimentos, de caráter financeiro, econômico-tecnológico, cultural, político e, quando necessário, militar, compele os dirigentes desses países, queiram ou não, a seguir a orientação do mercado financeiro internacional, das grandes multinacionais e, em última análise, de Washington”.

<sup>5</sup> Outros tratados importantes para o fortalecimento da região são: União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA); Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

<sup>6</sup> Sobre as etapas que culminaram com a criação do Mercosul, vale destacar o Acordo de Itaipu, em 19/10/1979; Declaração de Itaipu, de 30-11-85; a Ata de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento, de 29/11/1988; o Acordo Nuclear, de 28/11/1990; e o Tratado de Assunção, de 26-11-1991.

**Revista Geopolítica Transfronteiriça**, v. 1, n. 3, nº 26, 2021, pp. 16-35 ISSN: 2527-2349. 18

Assunção, assinado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, fruto de um longo trabalho no campo diplomático que mais adiante culminou no regime de aliança estratégica entre dois países no plano político-econômico mais importantes que, portanto, disputavam a hegemonia na América do Sul, a saber: Brasil e Argentina. Desse modo, os anos 90 do século passado marcaram um novo período geopolítico caracterizado por um ideário de cooperação<sup>7</sup>.

Mesmo com os avanços em termos diplomáticos e no quadro de cooperação no subcontinente, vale aludir que o conjunto de assimetrias – entre os países-membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela<sup>8</sup>; e países-associados: Bolívia<sup>9</sup>, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname – age como um freio no processo de integração regional e de formação de uma “região geopolítica”, definida por Costa (2009, p. 4) como “[...] uma entidade política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais”.

Neste sentido, este ensaio busca analisar e discutir o processo de integração da América do Sul à luz dos acordos multilaterais, bem como destacar especificamente o papel do Brasil, como “país-baleia”, em função de sua dimensão territorial e sua proeminência no plano econômico, assim como a sua missão e seu papel de liderança frente aos países do subcontinente no processo de integração e edificação de uma região geopolítica.

### **Por uma integração sul-americana**

Conforme indicado anteriormente, os históricos conflitos e rivalidades entre os Estados do subcontinente, em grande medida, responsáveis pela instabilidade geopolítica têm sido diluídos ao longo das últimas décadas. Tal alteração no cenário

---

91.

<sup>7</sup> Tratando da formação de blocos econômicos, lembrou Martin ([1993] 1997, p. 105): “[...] os Estados nacionais abrem mão de algumas prerrogativas típicas da soberania, em favor da formação de mercados mais amplos e da multiplicação das oportunidades de investimentos”.

<sup>8</sup> “A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia”. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>>. Acesso em: 15. dez. 2020.

<sup>9</sup> “O Estado Plurinacional da Bolívia se encontra atualmente em processo de adesão”. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

geopolítico da América do Sul está intimamente associada ao processo de democratização dos Estados. De acordo com Costa (1999, p. 26): “Essa mudança de paradigma coincide com o avanço do processo de democratização dos seus países, o que tem relevado o papel da diplomacia “civil” *vis-a-vis* à velha geopolítica de inspiração militar”.

Nesse sentido, observa-se que um processo de integração regional é constituído de etapas complexas, repletas de nexos e idiossincrasias de cada Estado e, portanto, trata-se de uma construção de longa duração frequentemente comprometida pelas instabilidades políticas de cada ente. Nessa caminhada, o caso da América do Sul é exemplar, basta verificar as diferentes abordagens de estudos que tratam do complexo sistema integracionista. Em linhas gerais, pode-se identificar quatro abordagens de estudos sobre a América do Sul, segundo Roseira (2011, p. 25, **negrito** nosso):

**A primeira é territorialista:** estuda a região a partir da Geopolítica Tradicional. Uma vertente do realismo, essa linha privilegia os recursos naturais, a força militar, os conflitos e o equilíbrio de poder etc. **A segunda define-se pelo institucionalismo:** foca as instituições multilaterais (Mercosul, Unasul, e os diversos mecanismos políticos, jurídicos e diplomáticos) para análise do continente e suas diferentes áreas. **A terceira é geoeconômica:** examina o espaço a partir da economia e da integração comercial. **A quarta é geográfico-política e regional:** esforça-se para apreender diferentes dimensões da escala continental e as intersecções com a global. Inspirada na abordagem multidimensional, integra aspectos das três anteriores.

Seguindo esse raciocínio, a regionalização não se restringe ao território, mas, abrange os campos da política e da economia.<sup>10</sup> Assim, para o avanço no processo integracionista, o território<sup>11</sup> é tomado como base geográfica, material, a partir das condições de infraestrutura física-naturais. A política com base em tratados que beneficiem os Estados-membros na busca por um interesse comum na projeção da política externa. E a economia como meio fundamental para o crescimento econômico, para integração e melhoria da condição de vida. Logo, a transição da política continental através da integração regional, exige que sejam consideradas, três tendências (vide Quadro 1).

---

<sup>10</sup> Conforme lembrou Jaguaribe (2005), para a superação das assimetrias, os aspectos “psicoculturais” não devem ser negligenciados.

<sup>11</sup> Para Santos (2002, p. 87), o território “[...] seria formado pelo conjunto indissociável do substrato físico, natural ou artificial, e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e de política”.

## Quadro 1 – Tendências que se afirmam no contexto da América do Sul

- **Primeiro**, a transição do equilíbrio de poder para a cooperação resulta na formação de uma região geopolítica.
- **Segundo**, a integração representa um esforço por substituição da supremacia das grandes potências pela soberania regional.
- **Terceiro**, o processo contemporâneo de integração marca a preponderância regional do Brasil.

Fonte: Roseira (2011, p. 111-114, negrito nosso). Organização: Autores.

Assim, urge a necessidade de precisar alguns pontos do cenário ora tratado: a) uma região geopolítica se traduz a partir de uma coesão política, econômica e social, bem como de um conjunto de ideias e valores organizados de forma sistemática; b) a integração sul-americana é condição *sine qua non* para resistir às pressões externas, significando uma resposta ao sistema internacional (já mencionado no início do texto) representado pelo poder exercido pelas grandes potências; c) a integração regional da América do Sul inevitavelmente produz o surgimento de novas potências emergentes como é o caso do Brasil, assumindo uma posição de destaque nas relações de políticas internacionais.

A integração regional e a hegemonia brasileira na América do Sul revelaram-se de forma mais incisiva no plano internacional, quando Argentina, Brasil e Venezuela – principais porta-vozes na reunião da Cúpula das Américas –, em novembro de 2005, mostraram-se contrários ao projeto de integração econômica proposto pelos EUA<sup>12</sup>, a partir da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Logo, como “freio” à estratégia hegemônica unilateralista estadunidense, como indicou Cavalcante (2004), nota-se mais uma evidência de uma proposição de fortalecimento de intenção integracionista na esfera regional, na busca por uma redefinição do papel do subcontinente no sistema mundial de Estados.

A propósito, Jaguaribe (2005), apresenta um cenário de um novo multipolarismo no século XXI (vide Quadro 2).

<sup>12</sup> Segundo Badie ([1995] 1996, p. 255): “No alto da pirâmide, os Estados Unidos, que tinham sido ardentes defensores do multilateralismo, contra o regionalismo, envolvem-se no caminho oposto, como ilustra o exemplo da NAFTA (ALENA)”.

## Quadro 2 – Sistema internacional de três níveis

- I. EUA, China e Rússia;
- II. Grupos de países dotados de condições para atuar como importantes interlocutores internacionais independentes – Índia; sistema sul-americano de países; subsistema político latino-germânico;
- III. Países dependentes, reduzidos à posição de meros segmentos do mercado internacional.

Fonte: Jaguaribe (2005, p. 49-50). Organização: Autores.

Contudo, ainda sobre as situações de organizações regionais em bloco, conforme lembrou Santos ([2000] 2006, p. 103): “O caso latino-americano e brasileiro é diferente. O próprio Mercosul mantém, por enquanto, uma prática limitada ao comércio, e seu próprio projeto é menos abrangente quanto às relações sociais, culturais e políticas”. Logo, uma visão integracionista também deve primar por uma identidade<sup>13</sup> sul-americana, pois, de acordo com Diniz (2006, p. 103), “[...] que não se perca de vista o potencial que uma sólida identidade cultural poderá ter para o sucesso desta empreitada”.

Daí a importância do Mercosul em termos de integração continental reunindo todos os países da América do Sul e fornecendo instrumentos à abertura comercial entre os membros do bloco. Como também, no que concerne ao seu funcionamento como um sistema que propicia aos Estados-membros, participar de forma mais incisiva das decisões relacionadas as principais pautas no plano internacional. Nas palavras de Arroyo ([1993] 1997, p. 123):

O interesse associativo destas iniciativas visando o fortalecimento da base regional não é contraditório ou excludente, com a tendência à globalização, já que ambas decorrem da necessidade cada vez mais presente da criação de mercados ampliados. Pelo contrário, são complementares ao coincidirem na busca de uma inserção em um contexto mais amplo, tanto regional quanto mundial.

Nesse sentido de fortalecimento do Mercosul, criada no ano 2000, a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)<sup>14</sup> se caracteriza,

---

<sup>13</sup> Para Becker ([1995] 2011, p. 298): “Do mesmo modo que tange à lógica cultural, nacionalismo e regionalismo não estão se definindo num sentido anti-sistêmico; pelo contrário, buscam autonomia para rápida inserção na economia-mundo, reagindo contra o capitalismo de Estado e a favor da liberdade de competir. Por sua vez, as ONGs e os movimentos sociais globais não centrados no Estado contribuem para a desagregação do Estado; resta contudo, a dúvida quanto à sua capacidade de fazer frente à cooptação pela lógica da acumulação para fortalecer o neo-liberalismo econômico”.

<sup>14</sup> Segundo Passos (2019, p. 129), “[...] um mecanismo institucional focado na coordenação de ações intergovernamentais cujo objetivo se pautou na construção de uma agenda comum entre os doze países da região visando o fortalecimento da integração de infraestrutura de transportes, energia e

**Revista Geopolítica Transfronteiriça**, v. 1, n. 3, nº 26, 2021, pp. 16-35 ISSN: 2527-2349. 22

sobretudo, pela implementação de macro-projetos de integração física. Nas palavras de Passos (2019, p. 128): “[...] como fator essencial para a integração do espaço econômico e do desenvolvimento regional na América do Sul”. O aludido programa promove um intenso fluxo de investimentos, contando com a participação das seguintes instituições: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Também em 2008, registra-se a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que constitui mais uma etapa significativa do “projeto” de integração regional entre as nações do subcontinente. Vale salientar que as etapas que precederam a criação da Unasul são: Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, a partir do tratado de área de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina das Nações (CAN). Segundo Mariano (2014, p. 240):

A Unasul configura-se como uma experiência de integração em que a questão comercial não é entendida como central ou fundamental para o processo. O eixo central dessa integração é a concertação política e geopolítica, o que dificulta sua classificação a partir dos conceitos tradicionais, que utilizam as etapas de integração econômica entre os países como referência.

Vários fatores relacionados à Unasul fazem dela, de fato, uma instituição singular: a) primeira instituição composta pela totalidade dos países da América do Sul; b) a criação de um fórum para a adoção de políticas externas mais autônomas pelos países da América do Sul; e c) a despeito de outros instrumentos de integração econômica e comercial, trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política logo, contempla uma variedade de temas: defesa, comércio, infraestrutura etc.

Nesse contexto, outro ponto central foi a inédita formação do Conselho de Defesa Sul- Americano (CDS), que “[...] resulta do fato de ser um arranjo de defesa exclusivamente sul- americano, rompendo com o histórico de instituições hemisféricas tuteladas pelos Estados Unidos” (NERY, 2016, p. 72). Assim, através do fortalecimento das relações comerciais, culturais, políticas e sociais entre as doze nações da América do Sul, o bloco busca a superação das assimetrias e ampliará a



integração.

### **Dificuldades tópicas de integração na América do Sul**

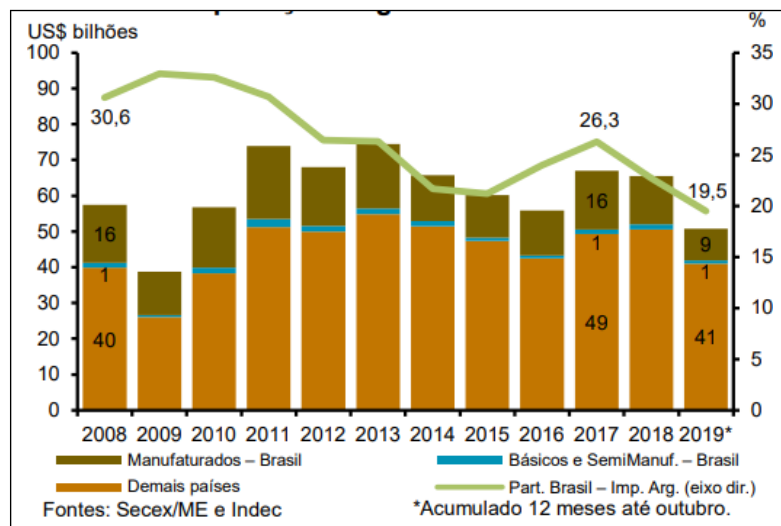
As assimetrias regionais entre os países do subcontinente são entraves que dificultam o movimento integracionista que, como é sabido, embora traga uma pletera de conquistas à região, também ocasiona uma diminuição relativa de autonomia dos Estados-membros em benefício das políticas econômicas e estratégicas do bloco. Ora, uma situação por demais ilustrativa, está na relação Argentina-Brasil, apresentada por Jaguaribe (2005), ao indicar que o predomínio de produtos industriais brasileiros no mercado daquele país, resultou em medidas protecionistas unilateralmente adotadas pela Argentina. Culminando, no descumprimento das disposições regulatórias do Mercosul e, no descontentamento dos correspondentes setores brasileiros.

Um exemplo atual acerca da importância no âmbito comercial entre membros do bloco, pode ser vista no Gráfico 1. Pois, de acordo com o relatório do Banco Central (BCB, 2019), o Brasil é o principal parceiro comercial da Argentina, com participação média de 25,6% no total das importações do país na última década.<sup>15</sup> Contudo, a pauta de exportação brasileira para o país vizinho é predominantemente de produtos manufaturados, que responderam por mais de 90% do valor exportado na média dos últimos dez anos. Entretanto, a queda na participação brasileira no total das importações argentinas, verificada no período de 2017 a 2019, deveu-se, sobretudo, a redução das importações de automóveis, que é o principal destino de produtos do setor automotivo brasileiro.

Gráfico 1 – Argentina: importações

---

<sup>15</sup> De acordo com Roseira (2011), no período compreendido entre 1986-2010, o comércio entre Brasil e Argentina saltou de US\$ 1.9 bilhão para US\$ 32.9 bilhões.



É notório que em alguns casos o receio de alguns países em perder sua autonomia relativamente representa ainda “[...] um entrave ao avanço de uma cooperação de caráter estratégico na América do Sul”, conforme indicou Teixeira (2013, p. 146-147). Assim, o ponto nevrálgico a destacar sobre o avanço de propostas de cooperação entre os países, é que o processo de regionalização também assume uma lógica mercantilista, da qual os Estados mais desenvolvidos são beneficiados pelo mercado, em detrimento dos menos desenvolvidos.

Daí a centralidade do tema das assimetrias entre os países sul-americanos. Para se ter uma ideia mais precisa do grau do desnivelamento entre as economias, basta verificar a participação percentual dos membros no PIB<sup>16</sup> total do Mercosul, em 2018. A saber: Argentina, 21.3%; Brasil, 75.24%; Paraguai, 1.62% e Uruguai, 1.83%. Nesse sentido, são importantes as considerações apresentadas – com certa antecedência – no estudo de Lyra (2007, p. 35):

As grandes disparidades de tamanho entre a economia brasileira e as demais economias regionais constituem um obstáculo de monta ao avanço da integração na atual etapa, na medida em que as economias de escala limitam as possibilidades de gerar complementaridades nas estruturas produtivas.

Essa tendência mercantil de regionalização, que ignorava as singularidades dos países membros, principalmente, no que diz respeito às suas assimetrias, foi uma

<sup>16</sup> Para informações mais detalhadas, acessar o relatório na base de dados do *World Economic Outlook* (WEO), no sítio eletrônico do Fundo Monetário Internacional (FMI). Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>>.

constante nos tratados internos do bloco. Entretanto, em 2004, foi instituído o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com o propósito de reduzir as assimetrias e as discrepâncias dentro da região sul-americana, consistindo num caminho promissor aos países de economias mais deficitárias. A criação de fundos estruturantes, como o Focem, para Costa (2009, p. 22): “[...] decorre justamente da constatação de que uma postura de inércia diante do atual quadro de desigualdades e de crises a elas associadas no seu interior seria fatal, pois são elas que estão hoje comprometendo seriamente o seu futuro”.

Assim, o enfrentamento das assimetrias se dá pela redução das desigualdades regionais, a partir do financiamento de programas que fortaleçam o processo de integração. O referido fundo é financiado pelos países-membros do Mercosul nas seguintes proporções: o Brasil aporta 70%, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1% de um montante anual de US\$ 100 milhões<sup>17</sup>. Já no que concerne à distribuição do referido montante, como previsto, os dois principais beneficiários são as duas menores economias do bloco, quais sejam: Paraguai, com 48% dos recursos; e Uruguai, com 32% do total.

Vale frisar que a partir de 2012 a Venezuela passou a ser membro do bloco, contribuindo com aportes anuais de US\$ 27 milhões ao Focem, o que alterou o quadro de participação dos países para as seguintes porcentagens: Brasil 55%, Argentina 21%, Venezuela 21%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Entretanto, com a suspensão da Venezuela do Mercosul em 2016, as taxas retornam as inicialmente estabelecidas<sup>18</sup>.

Faz-se necessário lembrar, também, de mais duas iniciativas: o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF) e o Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes), que consistem em etapas rumo à integração. Todavia, se por um lado, mirando o processo histórico de formação dos Estados do bloco, o conjunto das iniciativas destacadas signifiquem, no limite, importantes avanços, por outro, sabe-se que o conjunto dos recursos investidos para a o “projeto de integração” ainda são limitados, sobretudo, quando se verifica o alarmante e desafiador quadro assimétrico historicamente estabelecido.

## **A centralidade do Brasil no processo de integração regional no subcontinente**

---

<sup>17</sup> “O FOCEM é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>>. Acesso em 8 ago. 2021.

<sup>18</sup> Vide o item Referências (MERCOSUL, 2015a, 2015b).

O Brasil permanece como a principal liderança regional em termos de América do Sul. Tal posição se deve ao conjunto de atributos que lhe assegura esse posto, como por exemplo, sua economia e, principalmente, o seu território, que lhes garantem a condição de “país- baleia”. De tal maneira que, conforme lembrou Costa (2019, p. 27), o Brasil “[...] possui relações de vizinhança com nove dos 12 países do subcontinente”. Portanto, possibilita-lhe preservar sua autonomia interna e considerável margem de manobra internacional, e assim negociar com os principais países do centro do sistema internacional.

Nessa perspectiva, a visão da construção de uma identidade em termos de América Latina – em certa medida, carregada de idealismos –, foi perdendo espaço para um concreto quadro geopolítico da América do Sul, onde o Brasil – orbitando na lógica neoliberal<sup>19</sup> – ocupa o papel de país líder – mas não lidera de fato, o faz apenas em números na escala regional –, em grande medida, pelo seu exitoso processo histórico de sua política externa e relações diplomáticas. Não por acaso, em seu estudo, destacou Diniz (2006, 67-68):

[...] o Brasil tem hoje a mais significativa e consistente política externa desua história, o que permite o surgimento de uma política internacional pró- ativa e genuína, concretizada, entre outras ações, pela constituição do Grupo dos 3 (Brasil, África do Sul e Índia) e pelas ampliações a partir desta matriz, como o Grupo dos 20 (G-20) e o Grupo dos 4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia).

Entretanto, as instabilidades políticas nos processos de sucessões dos Governos dos países sul-americanos têm se revelado um entrave quanto aos avanços nas relações diplomáticas, por conseguinte, ameaçando as relações externas multilaterais e, sobretudo, as relações bilaterais. O Brasil, é um caso exemplar, onde o ex-ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo<sup>20</sup> – um neófito na função – investiu a maior parte do tempo tentando desfazer os corriqueiros “pronunciamentos”, falas de ministros e da família presidencial, especialmente, do Presidente Jair

---

<sup>19</sup> Para Santos e Silveira ([2001] 2006, p. 302): “A prática do neoliberalismo acarreta mudanças importantes na utilização do território, tornando esse uso mais seletivo do que antes e punindo, assim, as populações mais pobres, mais isoladas, mais dispersas e mais distantes dos grandes centros e dos centros produtivos”.

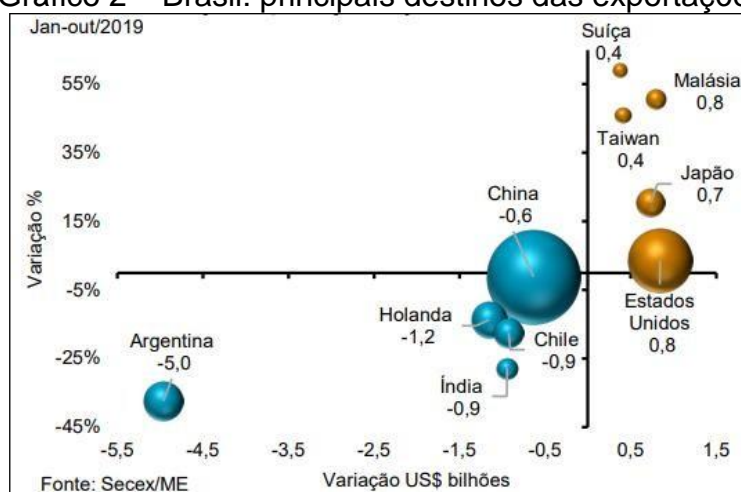
<sup>20</sup> No período compreendido entre janeiro de 2019 e março de 2021, que coincide com o atual mandato do Presidente da República do Brasil – em curso –, de forma geral, as medidas adotadas ao combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19) – nome científico: SARS-CoV-2 (*severe acute respiratory syndrome coronavirus2*), devidamente respaldadas pelo ministério em pauta, levaram o país a condição de Estado pária.

Bolsonaro, na defesa de governos ditatoriais do passado, assim como em ofensas “gratuitas” aos países de primeira importância, no que concerne as relações bilaterais, como os episódios com a China e a Índia.

Mesmo com a crise econômica corrente no país, o PIB brasileiro para o ano de 2019 foi de R\$ 7,4 trilhões, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)<sup>21</sup>, fazendo com que o Brasil siga como uma “potência regional”, cujo PIB é superior à soma dos demais países sul-americanos juntos<sup>22</sup>. Outro ponto a destacar, é a superioridade brasileira nos quesitos população, território, efetivos militares e operações de paz, que se apresentam como “recursos de poder tradicionais” (DESIDERÁ NETO et al., 2014, p. 59).

Assim, pensando na organização em bloco, o Mercosul foi um instrumento central para o fortalecimento do quadro geopolítico brasileiro e suas estratégias da escala regional aos demais níveis de “interação” entre os Estados. Como resultado das relações do Brasil com os seus principais parceiros, pode-se verificar no Gráfico 2, do Banco Central (BCB, 2019), as variações das exportações, por destino, tanto em bilhões de dólares (eixo horizontal), quanto em percentual (eixo vertical). Logo, a área dos círculos representa a participação de cada país na pauta de exportação brasileira, no acumulado em doze meses até outubro de 2019.

Gráfico 2 – Brasil: principais destinos das exportações



Desse modo, observa-se que a Argentina e a China estão entre os principais

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 8 ago. 2021.

<sup>22</sup> De acordo com Becker e Egler ([1992] 2006, p. 201-202): “O *status* de potência regional foi alcançado através de uma modernização conservadora, que produziu transformações significativas, sem romper com ordem social hierarquicamente organizada. A gestão autoritária do território foi um instrumento essencial para produzir fronteiras, enquanto indutoras de rupturas; garantir domínios, enquanto suportes do *establishment* e consolidar uma cidade mundial, enquanto nexos com a economia-mundo”.

destinos para os quais o Brasil reduziu suas vendas externas de mercadorias, com quedas respectivas de US\$ 5,0 bilhões e de US\$ 0,6 bilhão, no acumulado de 2019 em relação ao mesmo período de 2018. Por outro lado, compensando parcialmente a redução dessas exportações, houve aumentos de US\$ 0,8 bilhão para os EUA e US\$ 0,7 bilhão para o Japão. Portanto, não consiste em exagero assinar que os dados apresentados nos gráficos 1 e 2, acerca das relações entre os dois membros economicamente mais expressivos do Mercosul, apenas confirmam as considerações feitas por Arroyo ([1993] 1997, p. 129):

[...] o enfoque gradual por setores, que predominou no primeiro momento do processo de integração entre Argentina e Brasil, corresponderia basicamente à via de tipo “industrialista”. Pelo contrário, a inflexão produzida a partir de 1990 mostra que o novo esquema parece estar mais próximo da opção “comercialista”, na qual o Estado aparece subordinado à lógica do mercado.

No que se refere ao papel do Brasil no contexto sul-americano, são assertivas as palavras de Ricupero (1995, p. 421), que “[...] em qualquer esforço de revitalização do processo integracionista, terá de caber forçosamente ao Brasil um papel central devido à dimensão de sua economia e sua posição superavitária”. Como “potência regional”, cabe ao Brasil exercer a posição de liderança no processo de fortalecimento da região geopolítica, pelos campos da diplomacia e políticas externas profícuas aos interesses do bloco<sup>23</sup>. Caso contrário, corre-se o risco de incorrer-se no isolamento, de acordo com Jaguaribe (2005, p. 46):

O problema do Brasil consiste no fato de que, isoladamente, só lograria alcançar esse patamar, na melhor das hipóteses, dentro de um prazo da ordem de 50 anos, enquanto as crescentes restrições que, isoladamente, experimenta seu espaço de permissibilidade internacional, dentro de uns dez anos tenderão a convertê-lo em mero segmento do mercado internacional e “província” do Império.

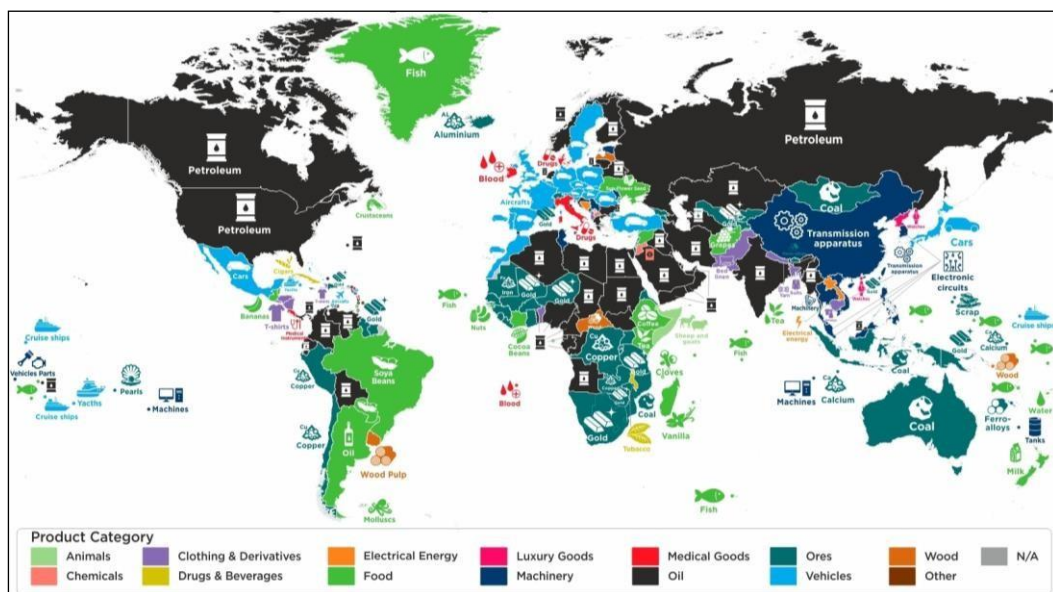
Conforme se pode observar no Mapa 1, a seguir, o cenário em curso exige um fortalecimento do quadro geopolítico sul-americano, uma vez que o perfil das exportações dos países do referido subcontinente com relação ao mundo, sugere um

---

<sup>23</sup> Sobre as escolhas estratégicas em política externa, na relação Brasil-Mundo, deve-se considerar, ao menos cinco pontos, quais sejam: 1) a situação internacional; 2) a “meridionalidade”; 3) a posição do Brasil; 4) o “meridionalismo”; e 5) a pauta “meridionalista” (MARTIN, [1993] 1997).

processo de reprimarização da pauta exportadora, por sua vez, indicando, a velha lógica colonial, através da exportação de produtos de origem animal, vegetal e mineral. Mais do que isso, significa considerar o que Becker ([1995] 2011, p. 302) chamou de “nova estrutura centro-periferia”, em função de como são aprofundadas, no período em curso, as assimetrias de cada país, ou bloco, na divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, urge a necessidade de um fortalecimento das relações no bloco, cujo papel central pertence ao Brasil.

Mapa 1 – A principal exportação de cada país no Mundo (2018)



Fonte: Amoros et al. (2020).

Em linhas gerais, observa-se que o petróleo é o principal produto de exportação mais comum em todo o mundo, alcançando a América do Norte, África, Oriente Médio e a Rússia. Contudo, mesmo que o referido mapa indique a principal *commodity* de cada país, isso não significa que, por conseguinte, a economia de cada um, está restrita a aquele determinado produto. Por exemplo, a relação e a posição dos EUA com o petróleo<sup>24</sup> é completamente diferente da relação do Brasil com as

<sup>24</sup> Segundo Galeano (op. cit., p. 211, itálico do autor): Na época em que a maior parte do petróleo cru vendido pelas corporações provinha do subsolo norte-americano, o preço mantinha-se alto; durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se converteram em importadores, e o cartel começou a aplicar uma nova política de preços: a cotação passou a cair sistematicamente. *Curiosa inversão das “leis do mercado”*: o preço do petróleo cai, embora não cesse de aumentar a demanda mundial, na medida, em que se multiplicam as fábricas, os automóveis e as usinas geradoras de energia. E outro paradoxo: ainda que o preço do petróleo baixe, em todos os lugares sobem os preços que os consumidores pagam pelos combustíveis. Há uma desproporção descomunal entre o preço cru e o dos derivados. Toda esta cadeia de absurdos é perfeitamente racional, não é necessário recorrer a forças sobrenaturais para encontrar uma explicação. Porque o negócio do petróleo no mundo capitalista está, como vimos, nas mãos de um cartel todo-poderoso”.

*commodities* agrícolas (soja, milho e trigo), pois, conforme indicado há meio século, por Eduardo Galeano ([1971] 2014, p. 314): “Em sua maioria, os países latino-americanos se identificam, no mercado mundial, com uma matéria- prima ou com um só alimento”.

Nesse sentido, vale salientar o papel das empresas na produção da política que envolve as relações comerciais na esfera mundial que, portanto, estão diretamente relacionadas a posição de cada país na divisão internacional do trabalho. Pois, como observou Santos (2002, p. 89):

Importam-se empresas e exportam-se lugares. Impõe-se de fora do país o que deve ser a produção, a circulação e a distribuição dentro do país, anarquizando a divisão interna do trabalho com o reforço de uma divisão internacional do trabalho que determina como e o que produzir e exportar, de modo a manter desigualmente repartidos, na escala planetária, a produção, o emprego, a mais-valia, o poder econômico e político.

Deve-se observar, ainda, que a Europa assume importância na fabricação de produtos acabados, a exemplo de carros e aviões. Na contramão do “caminho” europeu, nota-se que vários países africanos seguem dependentes da exportação de matérias-primas, com destaque para petróleo, ouro e cobre. Na Ásia prevalece a indústria eletrônica como uma das principais referências no quesito exportações. Embora as exportações da América Central e da América do Sul sejam muito diferentes, deve-se frisar que o grupo de países desse último, é cada vez mais dependente de recursos naturais e produtos agrícolas. Assim, “[...] na medida em que os países, ao não romper previamente com os moldes do subdesenvolvimento e da dependência, *integram suas respectivas servidões*” (GALEANO, [1971] 2014, p. 334, itálico do autor).

### **Algumas notas à guisa de conclusão**

Neste ensaio buscou-se analisar e discutir o processo de integração sul-americana à luz dos acordos, tratados e avanços do ponto de vista conjunto dos Estados na formação de uma região geopolítica. Portanto, o presente texto não teve a pretensão de encerrar ou mesmo principiar um novo debate, haja a vista a produção científica significativa acerca do tema. Na verdade, verificou-se com as leituras das bibliografias e o reconhecimento das iniciativas para um processo de integração, que



conforme Becker ([1995] 2011, p. 283): “O estado não é uma forma acabada, mas sim, deve ser entendido como um processo”.

Sendo assim, constituída por um conjunto de Estados, quer dizer, formações sociais com tempos e temporalidades materializadas nas formas geográficas mais variadas, a América do Sul deve ser concebida dentro das suas singularidades e, principalmente, o quadro geopolítico estabelecido – ainda em curso – indicando, que o projeto de integração é um processo de longa duração carregado de uma plethora de desafios.

Destarte, medidas como: a) a recusa à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); b) a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), reunindo países da *Cuenca Amazônica* (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) para o fortalecimento na sua estrutura institucional e, conseqüentemente uma maior articulação para o tratamento de questões ambientais e de soberania, conforme lembrou Costa (2009, p. 5); mostraram-se um caminho promissor e, diametralmente oposto, ao que se tem recentemente observado de forma preocupante, a exemplo da recusa brasileira – a pedido dos EUA – à indicação de um candidato à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); ou mesmo do alarmante cenário de reprimarização da pauta exportadora na América do Sul.

Porém, o conjunto de situações experienciadas indica que quanto mais entrosadas e articuladas forem as ações em termos regionais, maiores serão as possibilidades do estabelecimento de um diálogo menos vertical entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. Como advertiu Jaguaribe (2005, p. 52): “Se não o fizerem, renunciarão a sua identidade nacional e a qualquer protagonismo histórico, convertendo-se em mera geografia”. Ou seja, no sentido estrito e menos científico, como área. Mas, no plano científico – da Geografia –, como território usado e alienado pela lógica da globalização, via especializações produtivas que pouco ou nada dialogam com as demandas endógenas de cada formação socioespacial da América do Sul.

## Referências

AMOROS, Raul et al. Each country's top export in World. **How Much Understanding Money** [The Economy], 2 nov. 2020. Disponível em: <<https://howmuch.net/articles/top-export-in-every-country>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

ARROYO, Mónica. Mercosul: novo território ou ampliação de velhas tendências? In: SCARLATO, Francisco Capuano; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; ARROYO, Mónica (Org.). *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. 3. ed. São Paulo: Hucitec; ANPUR, [1993] 1997. p. 122-131.

BADIE, Bertrand. *O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito*. Tradução Maria José Figueiredo. Lisboa: Instituto Piaget, [1995] 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução recente da balança comercial. *Estudos Especiais do Banco Central*, Brasília, DF, n. 66, 2019. 5 p. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE066\\_Evoluc\\_ao\\_recente\\_da\\_balanca\\_comercial.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE066_Evoluc_ao_recente_da_balanca_comercial.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2020.

BECKER, Bertha. A geopolítica da virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [1995] 2011. p. 271-307.

\_\_\_\_\_; EGLER, Claudio. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [1992] 2006.

CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [2005] 2013.

CAVALCANTE, David. *O Brasil diante da ALCA: integração ou perda de soberania?* Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

COSTA, Wanderley Messias da. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: VASCONCELOS, Daniel Bruno (Org.). *Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: FFLCH, USP, 2019. p. 16-34.

\_\_\_\_\_. *Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, [1992] 2010.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins* [Online], v. 7, p. 1-23, 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index6107.html>>. Acesso em: 7 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 25-41, 1999.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio et al. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 19-100.

DINIZ, Ângela Maria Carrato. Identidade, desenvolvimento e integração: desafios para o Brasil e a América do Sul no século XXI. In: PRAZERES, T. L.; DINIZ, A. M. C.; ROCHA,

- M. S. (Org.). *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006. p. 67-110.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. Tradução Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Tradução Sergio Faraco. 5. reimp. Porto Alegre: L&PM, [1971] 2014.
- GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução Raul Fiker. 5. reimp. São Paulo: Ed. Unesp, [1990] 1991.
- JAGUARIBE, Hélio. Aliança argentino-brasileira. *Diplomacia, Estratégia e Política* [DEP], Brasília, ano 1, n. 2, p. 42-52, jan./mar. 2005.
- LYRA, Flavio Tavares de. *O Brasil no processo de integração da América do Sul: evolução recente, problemas e complementariedades potenciais*. CEPAL; Oficina de Brasília, nov.2007. 41 p.
- MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 229-289.
- MARTIN, André Roberto. Qual é o nosso “Bloco”? O Brasil procura o seu lugar no mundo. In: SCARLATO, Francisco Capuano; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; ARROYO, Mónica (Org.). *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. 3. ed. São Paulo: Hucitec; ANPUR, [1993] 1997. p. 105-121.
- MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. *O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - Focem (2005-2015)*. Montevideu: Unidade Técnica do Focem; Secretaria do Mercosul, dez. 2015a. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em 7 jan. 2021.
- MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Decreto nº 22, de 16 de julho de 2015. Dispõe sobre a continuidade do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. *Conselho do Mercado Comum*. Brasília, DF, 16 jul. 2015b. Disponível em: <<https://focem.mercosul.int/es/normativas/>>. Acesso em 07 jan. 2021.
- NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016.
- OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado-Nação*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, [1995] 1996.
- PASSOS, Thais Virga. *Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia Centro-Occidental (2000 - 2018)*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROSEIRA, Antonio Marcos. *Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2006.

SANTOS, Milton. Guerra dos lugares. In: SANTOS, Milton; RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 87-89.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, [2000] 2006.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. *A cooperação em defesa na América do Sul como base para a integração do continente*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.