



# 25 anos de Integração Sul-Americana

Do Comunicado de Brasília ao Consenso de Brasília:  
desenvolvimento, autonomia e desafios contemporâneos

Pedro Silva Barros  
(Organizador)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO  
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA  
BRASIL

co|leção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

# 25 ANOS DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

DO COMUNICADO DE BRASÍLIA AO CONSENSO DE BRASÍLIA:  
DESENVOLVIMENTO, AUTONOMIA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

## MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

|                    |                                     |
|--------------------|-------------------------------------|
| Ministro de Estado | Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira |
| Secretária-Geral   | Embaixadora Maria Laura da Rocha    |

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

|                                                             |                                  |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Presidente                                                  | Embaixador Raphael Azeredo       |
| Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática    | Embaixador Gelson Fonseca Junior |
| Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais | Rodrigo Mendes Carlos de Almeida |

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| Ministro de Estado | Bruno Moretti |
|--------------------|---------------|

## INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

|                                                                                   |                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Presidente                                                                        | Luciana Mendes Santos Servo          |
| Diretor de Desenvolvimento Institucional                                          | Fernando Gaiger Silveira             |
| Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia       | Luseni Maria Cordeiro de Aquino      |
| Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas                                    | Cláudio Roberto Amitrano             |
| Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais                    | Alexandre dos Santos Cunha           |
| Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura | Pedro Carvalho de Miranda            |
| Diretora de Estudos e Políticas Sociais                                           | Letícia Bartholo de Oliveira e Silva |
| Diretora de Estudos Internacionais                                                | Keiti da Rocha Gomes                 |

PEDRO SILVA BARROS  
(ORGANIZADOR)

# 25 ANOS DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

DO COMUNICADO DE BRASÍLIA AO CONSENSO DE BRASÍLIA:  
DESENVOLVIMENTO, AUTONOMIA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

BRASÍLIA – 2026

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Tel.: (61) 2030-9117/9128  
Site: gov.br/funag  
E-mail: funag@funag.gov.br

#### **FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO**

#### **Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

#### **Coordenação de Publicação e Editoração:**

Fernanda Antunes Siqueira

#### **Equipe Editorial:**

Alessandra Marin da Silva  
Ana Clara Ribeiro Teixeira  
Eliane Miranda Paiva  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
Nycole Cardia Pereira

#### **Programação Visual e Diagramação:**

Denivon Cordeiro de Carvalho

#### **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

#### **Equipe técnica:**

Helitton Christoffer Carneiro  
Leandro Fontes Corrêa  
Matheus Valadares da Silva

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores, da Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

V789v 25 anos de integração Sul-Americana: do Comunicado de Brasília ao Consenso de Brasília: desenvolvimento, autonomia e desafios contemporâneos / Pedro Silva Barros (Organizador). -- Brasília : FUNAG; IPEA 2026. --(Relações internacionais) 268 p.  
ISBN (FUNAG): 978-65-5209-178-9  
ISBN (Ipea): 978-65-5635-111-7  
DOI: 10.61623/2026.9786552091789  
ISNI (FUNAG): 0000 0001 0373 0509

1. Integração regional - América do Sul. 2. Política externa - Brasil. 3. Consenso de Brasília (2023). 4. Relações internacionais. 5. Desenvolvimento econômico e social. I. Barros, Pedro Silva. II. Título. III. Série.

CDD-327.8

---

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Elaborada por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

# SUMÁRIO

|                                             |           |
|---------------------------------------------|-----------|
| <b>Prefácio .....</b>                       | <b>9</b>  |
| Raphael Azeredo                             |           |
| <b>Comunicado de Brasília de 2000 .....</b> | <b>15</b> |
| <b>Consenso de Brasília de 2023 .....</b>   | <b>35</b> |

## PARTE I FUNDAMENTOS

|                                                                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Integração regional sul-americana e o papel do Ipea:<br/>memória institucional, desafios históricos e caminhos para<br/>uma agenda transformadora .....</b> | <b>39</b> |
| Luciana Mendes Santos Servo                                                                                                                                       |           |
| <b>2. A integração sul-americana: desafios, potencialidades e<br/>caminhos para o desenvolvimento regional .....</b>                                              | <b>53</b> |
| Gisela Padovan                                                                                                                                                    |           |
| <b>3. A cooperação Sul-Sul entre América Latina, Caribe e<br/>África: desafios e estratégias de integração.....</b>                                               | <b>61</b> |
| Adriano Carneiro e Zeca Dirceu                                                                                                                                    |           |
| <b>4. A dimensão social da integração sul-americana:<br/>fundamentos, desafios e propostas .....</b>                                                              | <b>67</b> |
| Ruy Pereira                                                                                                                                                       |           |
| <b>5. O Consenso de Brasília e a revitalização da integração<br/>sul-americana: cooperação, pragmatismo e governança regional ...</b>                             | <b>73</b> |
| Martín Vidal                                                                                                                                                      |           |

**PARTE II**  
**CONJUNTURA**

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6. Integração sul-americana e conjuntura internacional:<br/>desafios e perspectivas .....</b> | <b>81</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Daniela Benjamin

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7. Integração regional, Brasil e América do Sul: estratégias<br/>e desafios .....</b> | <b>89</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

Pedro Silva Barros

|                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>8. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica:<br/>histórico, avanços e desafios contemporâneos .....</b> | <b>119</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Vanessa Grazziotin

|                                                                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>9. Desafíos de la integración regional en América Latina<br/>ante la reconfiguración del orden internacional .....</b> | <b>127</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Osvaldo Rosales

**PARTE III**  
**INTEGRAÇÃO FINANCEIRA**

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>10. Integração financeira e desenvolvimento regional na<br/>América Latina: desafios e perspectivas .....</b> | <b>135</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Keiti da Rocha Gomes

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>11. Integração financeira na América do Sul: avanços,<br/>desafios e perspectivas .....</b> | <b>139</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Antonio Cottas de Jesus Freitas

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>12. La integración financiera latinoamericana y el papel<br/>estratégico del FLAR .....</b> | <b>147</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

José Darío Uribe

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>13. Integração regional e financiamento de infraestrutura:<br/>a atuação do BNDES .....</b> | <b>153</b> |
| Luiz Daniel Willcox                                                                            |            |

#### PARTE IV INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>14. Integração produtiva e comércio internacional na<br/>América do Sul.....</b> | <b>161</b> |
| Lucas Taschetto                                                                     |            |

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>15. Integração produtiva sul-americana e bioeconomia:<br/>desafios e oportunidades.....</b> | <b>167</b> |
| Rafael de Sá Marques                                                                           |            |

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>16. Desafíos y oportunidades para la integración regional<br/>en América del Sur.....</b> | <b>175</b> |
| Anahí Amar                                                                                   |            |

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>17. Integração regional, saúde e desenvolvimento produtivo .....</b> | <b>185</b> |
| Reginaldo Arcuri                                                        |            |

|                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>18. Desenvolvimento regional e integração das áreas de<br/>fronteira: estratégias e ações do Ministério da Integração e<br/>Desenvolvimento Regional.....</b> | <b>195</b> |
| Vitarque Lucas Paes Coêlho                                                                                                                                       |            |

#### PARTE V INFRAESTRUTURA E CAPACIDADES ESTRATÉGICAS

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>19. Autonomia e integração sul-americana: uma<br/>perspectiva peruana .....</b> | <b>209</b> |
| Rómulo Acurio                                                                      |            |

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>20. Infraestrutura digital e soberania na integração sul-americana .....</b> | <b>217</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|

Raphael Padula

|                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>21. Integração regional e fortalecimento da indústria nacional: estratégias, políticas e mobilização setorial .....</b> | <b>229</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Rosilda Prates

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>22. Perspectivas sobre a integração energética sul-americana....</b> | <b>237</b> |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|

Guido Maiulini

## **PARTE VI**

### **O FUTURO DA INTEGRAÇÃO**

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>23. La integración regional como horizonte: desafíos, convicciones y esperanza.....</b> | <b>247</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Álvaro Padron

|                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>24. A América do Sul e o desafio da integração cultural .....</b> | <b>255</b> |
|----------------------------------------------------------------------|------------|

Carlos Henrique Cardim

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>25. Desafíos y perspectivas de la integración regional en América del Sur .....</b> | <b>263</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|

Francisco Carrión

# Prefácio

Raphael Azeredo<sup>1</sup>

## **Integração Sul-Americana: memória, acumulação e projeto para o século XXI**

A presente obra, que reúne 25 contribuições em torno dos 25 anos da primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul, oferece ao leitor mais do que um balanço retrospectivo. Ela constitui, sobretudo, um esforço coletivo de compreensão estratégica de um processo ainda em construção. Nesse sentido, a variedade de abordagens – histórica, institucional, econômica, territorial, social e geopolítica – não se traduz em dispersão analítica. Ao contrário, revela uma notável convergência de interpretações e sinaliza a maturidade de um campo de reflexão que, após décadas de formulação, logrou identificar com clareza os principais condicionantes do percurso integracionista sul-americano.

Quatro elementos, reiterados ao longo dos capítulos, emergem como centrais: a baixa intensidade da integração, a fragmentação institucional, a persistência de padrões produtivos baseados em *commodities* e a insuficiente coordenação entre políticas, instrumentos e atores. A recorrência desses diagnósticos não empobrece o debate – confere-lhe, antes, densidade e consistência. Trata-se de um núcleo duro de desafios que, por sua própria natureza estrutural, resiste às inflexões conjunturais e se impõe como referência incontornável para a ação futura. Se há, portanto, um consenso que atravessa esta obra, é o de que a região já não carece de explicações: o problema da integração sul-americana não é, hoje, um problema de diagnóstico.

---

1 Embaixador, Presidente da FUNAG. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a01

## **Da legitimidade à realização**

Os primeiros 25 anos da integração regional foram fundamentais para consolidar sua legitimidade política e intelectual. A cooperação sul-americana é amplamente reconhecida como desiderato comum – expressão de uma aspiração histórica por desenvolvimento, autonomia e presença internacional mais assertiva. Não obstante, como bem demonstram os autores reunidos neste volume, essa legitimidade não se traduziu, na mesma medida, em transformação material. Instituições foram criadas, mecanismos foram concebidos e agendas foram formuladas; ainda assim, a integração mostrou-se frequentemente descontínua, fragmentada e, por vezes, inconclusa.

É nesse deslocamento – da legitimação à execução – que se situa o principal desafio do ciclo que se inicia. A leitura evidencia que a América do Sul não precisa, necessariamente, de novos marcos declaratórios, mas necessita, antes, de instrumentos capazes de conferir densidade, continuidade e efetividade às decisões já tomadas. Para tanto, o acúmulo técnico e institucional construído ao longo das últimas décadas, ao qual a FUNAG e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada têm contribuído de forma sistemática, oferece base sólida para essa transição: do diagnóstico à estratégia, da intenção à ação.

## **A dimensão política da integração**

A experiência sul-americana evidencia que o processo integracionista não se desenvolve em terreno neutro, sendo atravessado por interesses nacionais, por estruturas produtivas desiguais, por dinâmicas domésticas e por assimetrias entre países. A integração envolve, inevitavelmente, escolhas – e, com elas, dilemas: entre industrialização e especialização primária; entre proteção de setores sensíveis e abertura regional; entre autonomia nacional e coordenação coletiva. Tais dilemas não se dissolvem por meio de arranjos institucionais, nem se superam por mera vontade política; antes, exigem negociação, pragmatismo e capacidade de composição.

Não se deve, portanto, esperar da integração sul-americana trajetórias lineares ou soluções uniformes. O seu avanço – como pretendem indicar

os autores – dependerá de arranjos flexíveis, de coalizões variáveis e de iniciativas graduais, orientadas por objetivos concretos.

## **A paz como fundamento**

Entre os ativos estratégicos da América do Sul, um se destaca pela sua raridade no sistema internacional contemporâneo: a condição de zona de paz. A ausência de conflitos armados não constitui apenas um legado histórico – é uma construção política que deve ser preservada. A integração regional, nesse sentido, cumpre função que transcende a dimensão econômica. Ela contribui para a formação de confiança mútua, para a densificação das relações políticas e para a consolidação de mecanismos de cooperação em áreas sensíveis, como defesa, segurança e gestão de fronteiras. Em um mundo marcado por rivalidades crescentes, a preservação dessa condição confere à região um diferencial estratégico de primeira ordem.

## **Brasil: escala e responsabilidade**

A centralidade do Brasil no espaço sul-americano é um dado incontornável – e, como tal, impõe responsabilidades. Ao longo de sua trajetória, o país alternou momentos de maior protagonismo com fases de retração. Argumenta-se nesta obra que o período que se abre exige superar essa oscilação, conferindo maior previsibilidade e consistência à atuação regional brasileira.

Essa atuação, por sua vez, não se esgota em um único plano. Ela se exerce, simultaneamente, em múltiplas escalas: nas relações bilaterais, na dinâmica sub-regional – particularmente no âmbito do Mercosul – e nos espaços de coordenação mais amplos, como o Consenso de Brasília. Trata-se, em última análise, de uma liderança de natureza estruturante, orientada não pela imposição, mas pela capacidade de coordenar, articular e prover bens públicos regionais.

## **Integração como sistema**

A leitura conjunta dos capítulos permite, ainda, entrever uma transformação relevante no próprio entendimento do que seja integração. Se, no passado, ela foi frequentemente associada à dimensão comercial, hoje se impõe uma concepção mais ampla, de natureza sistêmica. A integração passa a envolver, de forma articulada, infraestrutura física e digital, cadeias produtivas, mercados energéticos, financiamento, inovação tecnológica, políticas sociais e gestão de recursos naturais. Essa ampliação de escopo não representa mera expansão temática, mas a resposta a um contexto internacional mais complexo, no qual desenvolvimento, competitividade e soberania se entrelaçam.

Nesse quadro, o financiamento assume papel central. A região dispõe de instrumentos significativos – bancos de desenvolvimento, fundos regionais, mecanismos de pagamentos –, cuja articulação e mobilização em torno de projetos concretos constituem condição indispensável para a materialização da integração. Da mesma forma, a dimensão produtiva e tecnológica revela-se decisiva. As contribuições reunidas nesta obra, em especial aquelas dedicadas à indústria e à saúde, ressaltam que a integração regional só alcançará densidade quando for capaz de organizar cadeias de valor, estimular a inovação e envolver de maneira ativa o setor produtivo.

## **Medir para integrar**

A efetividade da integração pressupõe, igualmente, a capacidade de mensurá-la. O desenvolvimento de indicadores – relativos a comércio, infraestrutura, financiamento, energia e integração produtiva – não é apenas exercício técnico, mas um instrumento fundamental para orientar políticas públicas, avaliar resultados e conferir transparência à ação estatal. Nesse campo, o esforço analítico desenvolvido no âmbito do Ipea oferece contribuição relevante, ao sistematizar métricas que permitem acompanhar, de forma consistente, a evolução do processo integracionista.

## **Uma agenda para o futuro**

A partir das reflexões apresentadas ao longo do livro, é possível delinear uma agenda estratégica para o próximo ciclo. Essa agenda organiza-se em torno de eixos complementares: a reconstrução da governança regional, o fortalecimento da integração financeira, a consolidação de projetos de infraestrutura e conectividade, a integração produtiva e tecnológica, a coordenação energética, a valorização da Amazônia e a ampliação da participação social.

Mais do que a enumeração de iniciativas, trata-se de conferir hierarquia e direção a um conjunto extenso de agendas, transformando-o em um programa coerente de ação. Em termos temporais, distinguem-se três momentos sucessivos: a recomposição institucional e a coordenação; a implementação e escala de projetos estruturantes; e, por fim, a consolidação de arranjos sistêmicos capazes de sustentar a integração ao longo do tempo.

## **Conclusão: entre memória e decisão**

Os 25 anos aqui analisados revelam, de forma recorrente, um movimento pendular, no qual períodos de avanço alternam-se com fases de retração. O desafio que se coloca para o futuro é, pois, o de imprimir ao processo um caráter cumulativo. Isso implicará maior investimento em coordenação, execução e continuidade. Exigirá, sobretudo, a capacidade de transformar o acúmulo já existente – de conhecimento, de instituições e de experiências – em estratégia efetiva de desenvolvimento regional.

A integração sul-americana não é uma promessa por cumprir: é uma construção em curso, que dispõe, hoje, de fundamentos mais sólidos do que em qualquer momento anterior. Este livro tem por objetivo tornar esses fundamentos visíveis.



# Comunicado de Brasília de 2000

Reunião de Presidentes da América do Sul

Brasília, Brasil

31 de agosto e 1º de setembro de 2000

## Comunicado de Brasília

A convite do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, os Chefes de Estado da Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luís Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori Fujimori; Suriname, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez, participaram, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, da Reunião de Presidentes da América do Sul. Estiveram também presentes os Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, e da Corporação Andina de Fomento, Enrique García. Evento de caráter histórico e pioneiro na região, o encontro representou um importante estímulo para a organização de nossa convivência no espaço comum sul-americano e para continuar apoiando na América do Sul a conformação de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado.

2. Realizada no contexto das comemorações dos 500 Anos do Descobrimento do Brasil, a Reunião de Presidentes da América do Sul reafirmou o espírito de entendimento e harmonia que marca a relação entre os países sul-americanos e que deve ser constantemente promovido. Sua realização resultou da convicção de que a contiguidade geográfica e a comunidade de valores levam à necessidade de uma agenda comum de oportunidades e desafios específicos, em complementação a seu tratamento em outros foros regionais e internacionais.

3. A América do Sul inicia o novo século fortalecida pela progressiva consolidação de suas instituições democráticas, pelo compromisso com os direitos humanos, a proteção do meio ambiente – aplicando o conceito de desenvolvimento sustentável –, a superação das injustiças sociais e o desenvolvimento de seus povos, pelo crescimento de suas economias, pelo empenho em manter a estabilidade econômica e pela ampliação e aprofundamento do seu processo de integração.

4. A paz e o ambiente de amizade e cooperação entre os doze países sul-americanos são características que distinguem favoravelmente a região no plano internacional. A superação definitiva de diferendos territoriais, a exemplo do acordo de 1998 entre o Equador e o Peru, constitui demonstração recente do espírito que prevalece na América do Sul, que tem feito e fará dessa parte do mundo uma área de paz e cooperação, sem conflitos territoriais. Os Presidentes da América do Sul reafirmam, nessa ocasião, sua adesão ao princípio da solução pacífica e negociada de controvérsias, em oposição ao uso da força – ou à ameaça de seu uso – contra qualquer Estado, em observância às normas pertinentes do Direito Internacional.

5. Reconhecendo que a paz, a democracia e a integração constituem elementos indispensáveis para garantir o desenvolvimento e a segurança na região, os Presidentes destacaram a importância da Declaração do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz e livre de armas de destruição em massa, assinada em Ushuaia em julho de 1998, e do Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação, contido na Declaração de Galápagos de dezembro de 1989. Nesse espírito, os Presidentes acordaram criar uma Zona de Paz Sul-Americana e, para tanto, instruirão seus respectivos Ministros de Relações Exteriores a tomar as medidas necessárias para a implementação dessa decisão. Os Presidentes estimularão igualmente o aprofundamento do diálogo sobre segurança na América do Sul, levando em conta inclusive os aspectos humano, econômico e social da questão.

6. O respeito decidido aos valores da democracia representativa e de seus procedimentos, dos direitos humanos, do Direito Internacional, do desarmamento e da não proliferação de armas de destruição em massa constitui base essencial do processo de cooperação e integração em que estão empenhados os países sul-americanos.

7. Os Presidentes coincidiram na avaliação de que a estabilidade política, o crescimento econômico e a promoção da justiça social, em cada um dos doze países da América do Sul, dependerão em boa medida do alargamento e aprofundamento da cooperação e do sentido de solidariedade existentes no plano regional e do fortalecimento e da expansão da rede de interesses recíprocos. Identificaram, nesse sentido, uma série de temas cujo tratamento poderá beneficiar-se de um enfoque específico de cooperação sul-americana: democracia; comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia.

8. Os Chefes de Estado reafirmaram o compromisso com a integração na América Latina e no Caribe, meta de política externa que está incorporada à própria identidade nacional dos países da região. Manifestaram a convicção de que o reforço da concertação sul-americana em temas específicos de interesse comum constituirá um aporte construtivo ao compromisso com os ideais e princípios que têm guiado seu processo de integração.

9. Os Presidentes recordaram que os processos de caráter sub-regional na América do Sul, em particular o Mercosul, seus processos de associação com a Bolívia e o Chile, a Comunidade Andina, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Latino-Americano de Reservas, bem como a ALADI, o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica, o Grupo dos Três, o Mercado Comum Centro-Americano e a Caricom, entre outros, têm sido os elementos mais dinâmicos da integração latino-americana e caribenha. Articular a América do Sul significa, portanto, fortalecer a América Latina e o Caribe. O exercício para a conformação de uma área de livre comércio das Américas está, também, baseado na consolidação de processos sub-regionais.

10. Ademais, os Presidentes congratularam-se com a proposta da Comunidade Andina de iniciar diálogo político com o Mercosul e o Chile, acatada formalmente nos acordos adotados na Cúpula do Mercosul, Bolívia e Chile, celebrada em Buenos Aires, em 30 de junho de 2000. Nesse sentido, acolheram favoravelmente a iniciativa boliviana de celebrar em seu País o referido diálogo, que contará com a participação da Guiana e do Suriname nos temas da agenda de interesse comum.

11. A consolidação e a instrumentação da identidade sul-americana contribuirão, assim, para o fortalecimento de outros organismos, mecanismos ou processos regionais, com abrangência geográfica mais ampla, de que fazem parte países da América do Sul. Essa visão se aplica, no plano político, especialmente, ao Grupo do Rio – para o qual convergem as iniciativas de aproximação entre países da América Latina e do Caribe –, à Organização dos Estados Americanos, às Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo das Américas, ou à Conferência Ibero-Americana, entre outros foros. Também se aplica, no plano econômico-comercial, à ALADI, ao SELA ou às negociações para a conformação de uma área de livre comércio das Américas. A identidade sul-americana, que se consolida em países que dividem uma mesma vizinhança imediata, reforça e complementa os laços bilaterais e multilaterais com as outras nações da América Latina e Caribe, do continente e do mundo.

12. A coesão da América do Sul constitui, também, elemento essencial para determinar de modo favorável sua inserção na economia mundial. Os desafios comuns da globalização – seus efeitos desiguais para diferentes grupos de países e, dentro dos países, para seus habitantes, – poderão ser melhor enfrentados na medida em que a região aprofunde sua integração e continue, de maneira cada vez mais eficaz, a atuar coordenada e solidariamente sobre os grandes temas da agenda econômica e social internacional.

13. Os Presidentes da América do Sul coincidiram em que o processo de globalização, conduzido com base em uma perspectiva de equilíbrio e equidade em seu desenvolvimento e em seus resultados, pode gerar para os países da região benefícios como a ampliação do comércio, a expansão dos fluxos de investimento e a maior difusão do conhecimento e da tecnologia. Ao mesmo tempo, esse processo também gera desafios que devem ser enfrentados igualmente através de compromissos políticos e ações concertadas dos países da América do Sul, de modo que a globalização se converta em meio eficaz para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentada e equitativa os seus padrões de bem-estar social.

14. Os Chefes de Estado concordaram com a avaliação de que a determinação para implementar políticas macroeconômicas consistentes é essencial para a estabilidade interna de cada país e para garantir avanços continuados nos processos de integração. Enfatizaram, por outro lado, a importância fundamental de um ambiente econômico externo favorável que complemente os esforços nacionais e regionais. Assinalaram, nesse contexto, a importância de preços adequados para os produtos básicos exportados pela região, tendo em mente a importância desse aspecto para os esforços de erradicação da pobreza.

15. É vital que as negociações comerciais multilaterais passem a ser orientadas por um maior grau de equilíbrio e de simetria entre os direitos e os compromissos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os Presidentes recordaram que seus países adotaram programas corajosos de abertura comercial nos anos noventa, ao mesmo tempo em que persistem importantes barreiras impostas pelos países desenvolvidos a exportações de produtos sul-americanos. A implementação dos acordos da Rodada Uruguai não foi suficiente para corrigir os atuais desequilíbrios nos fluxos econômicos e comerciais internacionais. O sistema multilateral de comércio continua a padecer de distorções provocadas por medidas protecionistas e outras medidas de apoio à sua produção por parte dos principais parceiros.

16. Os Presidentes dos países da América do Sul reafirmaram seu compromisso com o fortalecimento da Organização Mundial de Comércio e com o aprimoramento do sistema multilateral de comércio, em bases equitativas, justas e não discriminatórias. Para tanto, as futuras negociações comerciais multilaterais deverão basear-se numa agenda positiva e levar em consideração a relação entre comércio e desenvolvimento, bem como as necessidades e preocupações específicas dos países em desenvolvimento. É prioritário para a América do Sul o lançamento de uma nova rodada multilateral de negociações comerciais, que inclua um compromisso claro sobre acesso e liberalização dos mercados agrícolas, bem como sobre a eliminação das distorções em tais mercados e dos subsídios neste campo. É também prioritária a inclusão de fórmulas de tratamento especial e diferenciado que levem em conta as diferenças estruturais e respondam com instrumentos adequados às necessidades dos países em desenvolvimento.

17. Os desequilíbrios nos mercados financeiros internacionais continuam a ser fonte de preocupações. A comunidade internacional deve perseverar, com maior grau de prioridade, na identificação e implementação de medidas para corrigir tais desequilíbrios, os quais podem ter efeitos altamente negativos para os esforços domésticos de estabilização econômica na América do Sul. Da mesma forma, para alguns países sul-americanos altamente endividados, o serviço de sua dívida não somente constitui uma pesada carga, mas também põe em perigo a estabilidade e compromete seriamente seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, os mandatários instaram a comunidade financeira internacional a trabalhar para que se encontre, em conjunto, uma rápida solução para esse problema e exortaram os credores a adotar medidas tendentes a favorecer tal propósito, de maneira a contribuir para o restabelecimento do crescimento econômico dos países afetados pelo endividamento e apoiar a luta dos governos da região contra a pobreza.

18. Os Presidentes expressaram sua satisfação com a participação do Representante do Congresso Nacional do Brasil, Deputado Vilmar Rocha, e a presença dos seguintes observadores: Representante do México, Jorge Castañeda; Secretário-Geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretário-Geral da Comunidade Andina (CAN), Sebastián Alegrét; Presidente Alternativo do Parlamento Latino-Americano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Júnior; Secretário Permanente do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), Otto Boye; Secretário-Executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente do Diretório do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), Genaro Sánchez e Presidente do Conselho do Banco Latino-Americano de Exportações (BLADEX), Sebastião Cunha.



19. Os Presidentes da América do Sul fazem a seguir registro dos entendimentos, conclusões e recomendações resultantes de suas deliberações sobre os temas da agenda da Reunião de Brasília.

## Democracia

20. A consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da aproximação histórica entre os países da América do Sul e da superação, por meio de soluções negociadas, de controvérsias entre nações irmãs. A plena vigência das instituições democráticas representa, assim, condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional. O amplo intercâmbio de ideias registrado durante a Reunião de Brasília fortaleceu o compromisso comum, irrenunciável, com a democracia, a paz e a integração.

21. A democracia representativa é o fundamento de legitimidade dos sistemas políticos e a condição indispensável para a paz, estabilidade e desenvolvimento da região. É indispensável estimular a participação efetiva, ética e responsável dos cidadãos e de suas organizações na democracia; contribuir para a modernização e o fortalecimento dos partidos políticos; promover a participação das organizações civis e sua contribuição na discussão dos temas de interesse público; ampliar o acesso à justiça das populações dos países da América do Sul; garantir a manutenção de processos eleitorais livres, periódicos, transparentes, justos e pluralistas, baseados no sufrágio secreto e universal, e estimular o fortalecimento institucional dos processos eleitorais, por meio do uso de tecnologias avançadas de informática.

22. Os Chefes de Estado coincidiram em que a democracia na América do Sul deve ser reforçada com a permanente promoção e defesa do estado de direito; a aplicação eficiente dos princípios da boa governança; transparência das instituições públicas e dos processos de definição de políticas públicas; combate à corrupção, por meio de medidas legais, administrativas e políticas; reformas e aperfeiçoamento dos serviços judiciários, de modo a consolidar sistemas mais eficazes, transparentes e de amplo acesso para os habitantes dos países sul-americanos; acesso livre à informação sobre as atividades de autoridades públicas, bem como aos recursos administrativos, e aumento dos níveis de competência e promoção da ética e profissionalismo dentro do serviço público.

23. Os Chefes de Estado sublinharam a importância do “compromisso democrático” do Mercosul, Bolívia e Chile, formalizado pelo Protocolo de

Ushuaia, de julho de 1998, e do Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre o “Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia”. Trata-se de duas garantias adicionais para a estabilidade política e a continuidade institucional na América do Sul. Inspirados por esses precedentes, decidiram que a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático em cada um dos doze países da região constituem um objetivo e um compromisso comuns, tornando-se doravante condição para a participação em futuros encontros sul-americanos. Respeitando os mecanismos de caráter regional existentes, acordaram, nesse sentido, realizar consultas políticas na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na América do Sul.

24. O fortalecimento da democracia e seu aperfeiçoamento e atualização estão intimamente ligados ao desenvolvimento econômico e social dos povos sul-americanos. A pobreza e a marginalidade ameaçam a estabilidade institucional da região. Sua erradicação deve continuar a merecer tratamento prioritário por parte dos governos da América do Sul. Nesse sentido, os Presidentes da América do Sul tomaram nota com satisfação da assinatura da Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile, em 29 de junho de 2000.

25. A chegada do novo milênio coincide com grandes desafios no cenário social da América do Sul. Nas últimas duas décadas a vulnerabilidade de amplos setores da população da região não deixou de crescer. Permanecem as carências essenciais em áreas como a nutrição, a saúde, a educação, a habitação e o emprego. Erradicar a pobreza absoluta e diminuir as desigualdades, incorporando as camadas pobres aos demais setores sociais em programas de desenvolvimento integral, requer a implementação de programas que tenham efeitos sobre a desnutrição e o acesso à educação e a serviços de saúde básicos, de modo a melhorar os índices de desenvolvimento humano de cada país.

26. Os Presidentes da América do Sul destacaram a necessidade de garantir o direito a uma vida digna, como direito inalienável da pessoa, e assinalaram a necessidade de definir um programa de ação pública regional incorporando múltiplos atores sociais, econômicos e políticos, com o propósito de favorecer – no marco de regras democráticas e atendendo

a critérios sistemáticos e de solidariedade – a adoção de políticas que contribuam para enfrentar os desequilíbrios históricos na distribuição da renda. Ademais, os Presidentes da América do Sul coincidiram na necessidade de incentivar ações que fortaleçam os direitos e deveres dos cidadãos e que contribuam também para sua segurança individual, estabelecendo mecanismos de intercâmbio de informação e de cooperação para essa finalidade.

27. Os governos da região reforçarão seu empenho na adoção de medidas necessárias para combater as violações de direitos humanos, inclusive aquelas frequentemente associadas a situações de desequilíbrio social. Com esse espírito, os Presidentes da América do Sul instruirão os órgãos competentes a identificar programas de cooperação para o fortalecimento institucional dos respectivos sistemas nacionais de proteção dos direitos humanos. Os Presidentes da América do Sul reiteraram o compromisso com o Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e se comprometeram a dar decidido apoio ao exercício de reflexão, no âmbito da OEA, com vistas a seu aperfeiçoamento.

28. Na área dos direitos humanos, tem significado especial para as sociedades da América do Sul a luta contra o racismo e a discriminação em todas as suas manifestações e expressões, em virtude de sua incompatibilidade com o estado de direito e com os ideais e a prática da democracia. Os Presidentes acompanham com preocupação o ressurgimento do racismo e das manifestações e expressões discriminatórias em outras partes do mundo e expressam seu compromisso de preservar a América do Sul da propagação desse fenômeno. Reconheceram que a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância oferece oportunidade ímpar para a busca de respostas adequadas da comunidade internacional. Os Presidentes reafirmaram que os países de origem e destino de migrantes têm a responsabilidade de fortalecer a cooperação nessa área, a fim de assegurar aos migrantes o pleno exercício de seus direitos humanos, em especial o direito à vida e a um tratamento digno, justo e não discriminatório.

## Comércio

29. Os Presidentes da América do Sul coincidiram na avaliação dos avanços substantivos nos processos de integração econômico-comercial entre os países da região nos anos noventa, bem como no entendimento de que é necessário persistir no fortalecimento de tais processos. Referiram-se às negociações para a construção do Mercosul, à conclusão de acordos de livre comércio do Mercosul com a Bolívia e com o Chile, aos progressos registrados no Sistema Andino de Integração, aos acordos de livre comércio entre o Chile e os países da Comunidade Andina e, ainda, ao interesse em incentivar maior articulação entre a Guiana, o Suriname e as demais economias sul-americanas.

30. A participação do setor privado, tanto de empresários quanto de trabalhadores, e o apoio da sociedade representam garantias de êxito e de continuidade para esses processos. Nessa perspectiva, os Presidentes decidiram instruir seus Ministros competentes a coordenar a elaboração de propostas para a constituição de um foro consultivo sul-americano entre altos funcionários e lideranças civis, com o propósito de identificar ações conjuntas dos países da região nos campos do comércio e dos investimentos, voltadas à consolidação e ao aprofundamento do processo de integração na América do Sul. Essa iniciativa poderá contribuir, também, para facilitar a coordenação de posições sul-americanas nos foros da sociedade civil que se vêm reunindo de forma regular no contexto das negociações para a conformação de uma área de livre comércio das Américas. Tais negociações deverão levar em conta os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico entre os países da América do Sul e, em particular, as circunstâncias, necessidades, condições econômicas e oportunidades das economias menores, com o objetivo de garantir sua plena e efetiva participação naquele processo.

31. Os Chefes de Estado do Mercosul e da Comunidade Andina (CAN) decidiram iniciar negociações para estabelecer, no mais breve prazo possível e antes de janeiro de 2002, uma área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN. Os Presidentes, em conjunto, destacaram a importância do processo de liberalização de mercados na América do Sul

e, nessa perspectiva, acolheram com satisfação o início do processo de negociações para a plena incorporação do Chile ao Mercosul.

32. As negociações com vistas à assinatura de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, reconhecendo o aporte dos Acordos subscritos pela CAN com o Brasil e com a Argentina, representarão um impulso decisivo em direção à meta compartilhada de formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul, com a participação do Chile, da Guiana e do Suriname, baseado na progressiva liberalização do intercâmbio de mercadorias e serviços, na facilitação dos investimentos e na criação da infraestrutura necessária para a consecução desse objetivo.

33. Os Presidentes dos países sul-americanos reafirmaram o entendimento de que o processo de formação de um espaço econômico ampliado na região se dará de acordo com os princípios do “regionalismo aberto” e reforçará a posição dos países da América do Sul em negociações importantes, que a região deseja ver levadas a bom termo, como as de uma área de livre comércio das Américas, as que envolvem a busca de maior articulação com a União Europeia, ou no âmbito da Organização Mundial de Comércio, entre outras. Assinalaram a expectativa de que essas negociações comerciais extrarregionais devam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e para a plena integração dos países sul-americanos na economia internacional.

34. Os Presidentes dos países da América do Sul reafirmaram seu apoio ao processo de expansão e aprofundamento da integração econômica no Hemisfério. Nesse contexto, receberam com satisfação os resultados da V Reunião Ministerial da ALCA, realizada em Toronto, em novembro de 1999, e reafirmaram seu engajamento na conformação progressiva de uma área de livre comércio nas Américas, cujas negociações deverão estar concluídas, no mais tardar, até 2005, em bases equitativas e equilibradas que assegurem o acesso efetivo a mercados para as exportações provenientes dos países da América do Sul. Os Presidentes decidiram, para tanto, intensificar a coordenação das posições negociadoras dos países sul-americanos.

35. Os Presidentes da América do Sul enfatizaram que as negociações da ALCA, para lograr resultados abrangentes e equilibrados, que satisfaçam

os interesses de todos os países envolvidos, deverão levar em consideração as diferenças nos níveis de desenvolvimento e no tamanho das economias dos atores envolvidos. O projeto hemisférico deve ser um instrumento efetivo para o desenvolvimento sustentável e equitativo do conjunto das Américas.

### **Infraestrutura de Integração**

36. Os Chefes de Estado observaram que o impulso da integração transfronteiriça se fortalece porque decorre, entre outros fatores, da proximidade geográfica, da identidade cultural e da consolidação de valores comuns. As fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo de ligação para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação.

37. Integração e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico ampliado sul-americano almejado pelas sociedades da região dependerá da complementação e expansão de projetos existentes e da identificação de novos projetos de infraestrutura de integração, orientados por princípios de sustentabilidade social e ambiental, com capacidade de atração de capitais extrarregionais e de geração de efeitos multiplicadores intrarregionais. Avanços no campo da infraestrutura, por sua vez, reverterão em novos impulsos para a integração, criando-se assim uma dinâmica que deve ser incentivada. Esse cenário seria ainda beneficiado por uma política de investimentos com perspectiva regional e não apenas nacional.

38. Os Presidentes consideraram prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional. Pelo seu vulto, o financiamento dos projetos de infraestrutura de integração deverá ser compartilhado pelos governos, pelo setor privado e pelas instituições financeiras multilaterais, entre as quais se destacam o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata e o Banco Mundial. Os Presidentes assinalaram, em especial, a importância de regras que favoreçam o acesso dos países sul-americanos a financiamentos de longo prazo e com taxas de juros

adequadas, por parte das instituições financeiras internacionais, para projetos de infraestrutura. Ressaltaram, ademais, a necessidade de identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infraestrutura, de modo a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis, a exemplo do Fundo Latino-Americano de Reservas.

39. Os mandatários da região tomaram nota, com especial satisfação, do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (em anexo), que contém sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos, para a ampliação e modernização da infraestrutura física na América do Sul, em especial nas áreas de energia, transportes e comunicações, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social para o futuro espaço econômico ampliado da região, tendo presente, em particular, a situação dos países que enfrentam dificuldades geográficas para ter acesso por via marítima aos mercados internacionais. O referido Plano de Ação, elaborado pelo BID, valeu-se amplamente de contribuições da CAF e contou ainda com subsídios de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos.

40. Os Presidentes destacaram o papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para a integração dos países da América do Sul. Nesse sentido, os projetos de infraestrutura para a integração devem ser complementados pela adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações.

41. No campo dos transportes, os países sul-americanos têm como prioridade a conformação de redes multimodais, que articulem a melhor utilização das vias terrestres, fluviais, marítimas e aéreas, bem como facilitem o trânsito fronteiriço de pessoas, veículos e cargas, além de contribuir para a dinamização do comércio e dos investimentos no conjunto da região. Ainda no campo dos transportes, os Presidentes recordaram a existência de outras fontes importantes de informação para o trabalho de ampliação e de modernização da infraestrutura física na América do Sul. Assinalaram, nesse contexto, a Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul,

aprovados na Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; o Plano-mestre de Transportes e sua Infraestrutura para a América do Sul, elaborado pela ALADI no marco da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; as atividades do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceânicos, e o trabalho realizado no âmbito do Tratado da Bacia do Prata e do Tratado de Cooperação Amazônica, com vistas à integração das redes de transporte.

42. No setor de energia, a integração e complementação dos recursos do continente sul-americano – nas áreas de carburantes líquidos e gasosos, em matéria de integração e intercâmbio de combustíveis, a exemplo de gás natural, e de interconexão elétrica e empreendimentos em energia elétrica – constituem eixo de aproximação entre os países da região, que deve ser expandido e melhorado, paralelamente à preservação do meio ambiente e à eliminação de barreiras injustificáveis derivadas de restrições e regulamentos neste setor.

43. Os Presidentes recordaram que o desenvolvimento das telecomunicações é fator indispensável à constituição dos sistemas de logística e à integração de sistemas energéticos com uma perspectiva regional sul-americana. Apoiam-se na infraestrutura de telecomunicações, ainda, as iniciativas de cooperação entre os países da América do Sul para o atendimento das demandas da sociedade da informação.

44. Os Presidentes decidiram instruir seus governadores no BID e representantes junto aos organismos financeiros internacionais para que, quando oportuno, proponham, naquelas instituições – tendo presente, inclusive, as dificuldades mencionadas no parágrafo 39 e a situação dos países com restrições de endividamento externo – a adoção de todas as medidas necessárias à implementação das propostas contidas no Plano de Ação em anexo, com vistas à realização de estudos, prestação de serviços de consultoria e desembolso de financiamentos para apoiar a implementação de iniciativas visando o desenvolvimento de eixos de integração para o futuro espaço econômico ampliado da América do Sul. Os Presidentes destacaram, neste sentido, a importância singular do trabalho futuro de

coordenação com o BID e a CAF, entre outros organismos internacionais e regionais relevantes.

45. Paralelamente, os Presidentes da América do Sul reforçaram o compromisso de atribuir prioridade política ainda maior às iniciativas nacionais, bilaterais ou sub-regionais já em curso, com vistas à modernização e ao desenvolvimento da rede de infraestrutura de integração em toda a região, destacando, nesse sentido, o papel fundamental do setor privado nessa empreitada.

46. A fim de consolidar uma visão regional integrada sobre linhas de atuação para a ampliação e a modernização da infraestrutura na América do Sul, com base no já mencionado documento em anexo e nas demais referências acima, os Presidentes dos países sul-americanos decidiram convocar, através de suas chancelarias, reunião em nível ministerial, a realizar-se em novembro/dezembro. O convite da República Oriental do Uruguai para sediar esse encontro foi aceito com satisfação. Nessa oportunidade, deverão ainda ser examinadas fórmulas que estimulem e viabilizem o pleno engajamento da iniciativa privada no processo de modernização da infraestrutura na região.

### **Drogas ilícitas e delitos conexos**

47. Os Presidentes da América do Sul enfatizaram a preocupação com o problema das drogas ilícitas e delitos conexos na região, o qual – segundo realidades nacionais específicas – pode estar associado a questões como o contrabando, o tráfico ilícito de armas e o terrorismo. Trata-se de ameaças que representam riscos para a própria integridade das estruturas políticas, econômicas e sociais dos países sul-americanos. O engajamento dos poderes do Estado e do conjunto da sociedade civil é essencial na luta contra esses problemas.

48. Os Presidentes destacaram o papel da OEA no avanço da luta contra as drogas no Hemisfério. Assinalaram a importância da Estratégia Antidrogas no Hemisfério, de 1996, que aprovou o princípio da responsabilidade compartilhada. Sublinharam, ademais, a aprovação, no âmbito da CICAD, do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM), em 1999, que, por utilizar parâmetros transparentes e multilateralmente

acordados para a avaliação sobre a evolução do combate às drogas em cada país das Américas, deverá incentivar a cooperação hemisférica e substituir iniciativas unilaterais de avaliação.

49. Reafirmaram, assim, o compromisso da América do Sul com os princípios que regem as relações entre Estados e a cooperação internacional nesse campo: responsabilidade compartilhada, entre os países produtores, de trânsito ou consumidores, e tratamento equilibrado, que confira igual ênfase aos aspectos de controle da oferta, de redução da demanda e de tratamento de dependentes.

50. No tocante às medidas de controle da oferta, os Presidentes da América do Sul concordaram em estreitar a cooperação nos campos da inteligência, das operações policiais, do controle ao tráfico e desvio de precursores químicos (inclusive a homologação de listas de substâncias controladas no âmbito regional), e do controle ao tráfico ilícito de armas, bem como em combater a lavagem de dinheiro. Os Presidentes decidiram instituir um mecanismo formal de consultas regulares entre os órgãos responsáveis pela luta contra o narcotráfico e delitos conexos.

51. Os Presidentes reiteraram seu interesse na criação de um grupo regional contra a lavagem do dinheiro, nos moldes do “Financial Action Task Force”/Grupo de Ação Financeira (FATF/GAFI). Nesse sentido, apoiaram os entendimentos a que chegaram os responsáveis nacionais pelo controle da lavagem de dinheiro de países sul-americanos, reunidos em Brasília, nos dias 16 e 17 de agosto, ocasião em que elaboraram o Memorando de Entendimento relativo à criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul – GAFISUD. Ademais, estimularam a participação de todos os países da América do Sul no GAFISUD, bem como a criação de uma Secretaria Executiva para o Grupo Regional.

52. Os Presidentes reiteraram seu apoio à busca de atividades econômicas alternativas, de caráter sustentável, para garantir renda adequada à população vinculada com os cultivos ilícitos, e se comprometeram a orientar seus representantes a examinar fórmulas para facilitar o acesso dos produtos alternativos ao mercado regional, no contexto de negociações sobre liberalização comercial na região.

## **Informação, conhecimento e tecnologia**

53. Os Presidentes dos países da América do Sul coincidiram na percepção de que as últimas décadas do século XX vêm presenciando a emergência de uma revolução do conhecimento, sem precedentes, cujas consequências perpassam todos os âmbitos da vida e se farão sentir com intensidade ainda maior no futuro.

54. Os Presidentes coincidiram em que a vinculação existente entre a produção de ciência e tecnologia e o nível de desenvolvimento das nações constitui uma premissa que a realidade vem confirmando de maneira persistente. O conhecimento científico e tecnológico afirma-se, portanto, como a base de produção da riqueza nacional em todos os planos. Em nível nacional, o acesso ao conhecimento e à informação é cada vez mais determinante para impulsionar e melhorar a qualidade e eficiência do setor produtivo, incentivar a criação de empresas de base tecnológica, especialmente pequenas e médias empresas, melhorar as oportunidades de trabalho, romper os círculos de marginalização e pobreza e distribuir de uma forma mais justa e equitativa a riqueza nacional.

55. Nesse sentido, assinalaram a importância de que a aceleração do acesso à nova era da sociedade da informação e do conhecimento seja respaldada em seus países pelo fortalecimento de um sistema de educação continuado que assegure a educação, em todos os seus níveis, aos mais amplos setores da sociedade e assegure um acesso sem restrições ao conhecimento e à informação, através da incorporação e utilização crescente das novas tecnologias da informação nos sistemas educativos e do acesso progressivo das escolas e dos centros de formação profissional à Internet.

56. Os Presidentes estiveram de acordo com a necessidade de empreender esforços para implantar uma estrutura básica de conectividade entre a região e as centrais da Internet no mundo. Além disso, concordaram em disseminar serviços avançados de redes sobre essa estrutura básica, incluindo, entre outros temas, Processamento de Alto Desempenho, Bibliotecas Digitais, Telemedicina e Educação e Trabalho à Distância, com vistas a colocar o potencial de educação, ciência e tecnologia da região a serviço do desenvolvimento sustentado de cada um dos respectivos países. Os países da Comunidade Andina destacaram as possibilidades

de cooperação entre os países sul-americanos com base no precedente dos resultados do Comitê Andino de Autoridades de Telecomunicação (CAATEL) e do Conselho Andino de Ciência e Tecnologia.

57. Reconheceram que, para avançar no desenvolvimento da base científica e tecnológica da região, é preciso estimular a constituição, com sentido solidário, de redes cooperativas de pesquisa em áreas estratégicas, cuja construção permitirá a articulação das competências nacionais e o fortalecimento da infraestrutura de pesquisa, com vistas a elevar a capacidade criativa e a competitividade dos países da região a um patamar compatível com as exigências de uma sociedade do conhecimento e da informação, no espírito mais amplo da Declaração Ministerial sobre tecnologia de informação, comunicação e desenvolvimento, adotada em 7 de julho de 2000, pelo Segmento de Alto Nível do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, documento este que recolhe as percepções contidas na chamada “Declaração de Florianópolis”, aprovada pelos países da América Latina e Caribe, em reunião regional preparatória daquele Segmento.

58. Os Presidentes registraram que, com a intensificação do comércio em escala global, assiste-se a uma sistemática redução das barreiras tarifárias, ao mesmo tempo em que se observa um progressivo aumento dos obstáculos técnicos ao comércio de nossos países. O progresso científico e tecnológico demanda cada vez mais laboratórios e estruturas complexas, operadas por pessoal de alto nível científico e técnico, bem como o desenvolvimento intensivo e extensivo da educação superior em todos os seus níveis. A médio e longo prazo, somente será possível uma inserção superior dos países sul-americanos na economia internacional com a incorporação permanente de inovações tecnológicas que elevem o valor agregado das exportações e melhorem a competitividade regional. O compromisso de empreender esforços conjuntos para o desenvolvimento de tecnologias básicas capazes de fortalecer tais metas deve figurar entre as maiores prioridades dos Governos sul-americanos. Nesse sentido, e tendo em vista a recente adoção do “Comunicado de Okinawa 2000”, os países da América do Sul expressam seu firme interesse em interagir com os membros integrantes do G8, sobretudo no âmbito das questões relativas às áreas de tecnologias de informação e biotecnologia.

59. Os Presidentes da América do Sul acolheram favoravelmente o anúncio, por parte do Governo brasileiro, de um programa específico para o setor, a concretizar-se por meio do estabelecimento de um Fundo Sul-Americano de estímulo às atividades de cooperação científica e tecnológica na região, no quadro da sua integração à sociedade da informação e do conhecimento, com participação aberta a todos os países, de modo a propiciar novas atividades e favorecer aquelas já em curso.



60. Os Chefes de Estado da América do Sul felicitaram-se pelos resultados da Reunião de Brasília e pela forma objetiva, franca e transparente que caracterizou a troca de opiniões sobre os temas da agenda. O encontro reforçou as sinergias existentes na região. Seus resultados constituem contribuição relevante para o debate em curso sobre esses mesmos temas em outros foros regionais e hemisféricos de que também participam os países sul-americanos.

61. Os Presidentes da América do Sul decidiram instruir seus respectivos Ministros de Relações Exteriores a tomarem as providências para a designação, em coordenação com as áreas competentes, quando necessário, de pontos focais para a implementação dos compromissos contidos neste Comunicado.

62. Os Primeiros Mandatários agradeceram ao Governo e ao povo da República Federativa do Brasil pela hospitalidade recebida e destacaram a excelente organização que permitiu o êxito da Reunião de Presidentes da América do Sul, bem como ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, pela iniciativa e o convite que lhes estendeu para este importante encontro sul-americano, que, sem dúvida, marcará um caminho renovado de entendimento na região.



# Consenso de Brasília de 2023

Reunião de Presidentes da América do Sul

Brasília, Brasil

30 de maio de 2023

## Consenso de Brasília

A convite do Presidente do Brasil, os líderes dos países sul-americanos reuniram-se em Brasília, em 30 de maio de 2023, para intercambiar pontos de vista e perspectivas para a cooperação e a integração da América do Sul.

2. Reafirmaram a visão comum de que a América do Sul constitui uma região de paz e cooperação, baseada no diálogo e no respeito à diversidade dos nossos povos, comprometida com a democracia e os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e a justiça social, o Estado de direito e a estabilidade institucional, a defesa da soberania e a não interferência em assuntos internos.

3. Coincidiram em que o mundo enfrenta múltiplos desafios, em um cenário de crise climática, ameaças à paz e à segurança internacional, pressões sobre as cadeias de alimentos e energia, riscos de novas pandemias, aumento de desigualdades sociais e ameaças à estabilidade institucional e democrática.

4. Concordaram que a integração regional deve ser parte das soluções para enfrentar os desafios compartilhados da construção de um mundo pacífico; do fortalecimento da democracia; da promoção do desenvolvimento econômico e social; do combate à pobreza, à fome e a todas as formas de desigualdade e discriminação; da promoção da igualdade de gênero; da gestão ordenada, segura e regular das migrações; do enfrentamento da mudança do clima, inclusive por meio de mecanismos inovadores de financiamento da ação climática, entre os quais poderia ser considerado o ‘swap’, por parte de países desenvolvidos, de dívida por ação climática; da promoção da transição ecológica e energética, a partir de energias

limpas; do fortalecimento das capacidades sanitárias; e do enfrentamento ao crime organizado transnacional.

5. Comprometeram-se a trabalhar para o incremento do comércio e dos investimentos entre os países da região; a melhoria da infraestrutura e logística; o fortalecimento das cadeias de valor regionais; a aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira; a superação das assimetrias; a eliminação de medidas unilaterais; e o acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica, inclusive no marco da ALADI, tendo como meta uma efetiva área de livre comércio sul-americana.

6. Reconheceram a importância de manter um diálogo regular, com o propósito de impulsionar o processo de integração da América do Sul e projetar a voz da região no mundo.

7. Decidiram estabelecer um grupo de contato, liderado pelos Chanceleres, para avaliação das experiências dos mecanismos sul-americanos de integração e a elaboração de um mapa do caminho para a integração da América do Sul, a ser submetido à consideração dos Chefes de Estado.

8. Acordaram promover, desde já, iniciativas de cooperação sul-americana, com um enfoque social e de gênero, em áreas que dizem respeito às necessidades imediatas dos cidadãos, em particular as pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive os povos indígenas, tais como saúde, segurança alimentar, sistemas alimentares baseados na agricultura tradicional, meio ambiente, recursos hídricos, desastres naturais, infraestrutura e logística, interconexão energética e energias limpas, transformação digital, defesa, segurança e integração de fronteiras, combate ao crime organizado transnacional e segurança cibernética.

9. Concordaram em voltar a reunir-se, em data e local a serem determinados, para repassar o andamento das iniciativas de cooperação sul-americana e determinar os próximos passos a serem tomados.

PARTE I  
FUNDAMENTOS



## Capítulo I

# Integração regional sul-americana e o papel do Ipea: memória institucional, desafios históricos e caminhos para uma agenda transformadora

Luciana Mendes Santos Servo<sup>1</sup>

**Resumo:** A integração regional sul-americana constitui dimensão estratégica para o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil e de seus países vizinhos. Ao longo das últimas décadas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) consolidou importante acúmulo institucional na produção de estudos e propostas voltadas a essa agenda, especialmente após a criação da Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte), em 2009, das Diretorias de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais, desde e da Diretoria de Estudos sobre o Estado, as Instituições e a Democracia, desde 2023. Este capítulo resgata a trajetória do Ipea na agenda sul-americana e destaca o papel do conhecimento técnico na formulação de políticas públicas de cooperação regional. Argumenta-se que a integração deve ser compreendida para além da dimensão comercial, como instrumento de desenvolvimento, redução de desigualdades, diálogos para combate à violência nos territórios fronteiriços e fortalecimento da capacidade regional de atuação no sistema internacional. Sustenta-se, ainda, que o fortalecimento de instituições de pesquisa e redes acadêmicas é condição relevante para a construção de uma agenda regional baseada em evidências e cooperação.

**Palavras-chave:** Integração regional; América do Sul; Ipea; Cooperação regional.

---

1 Presidenta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutora em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). E-mail: luciana.servo@ipea.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a02

## Introdução

A comemoração dos 25 anos da primeira reunião de presidentes da América do Sul oferece uma oportunidade privilegiada para refletir sobre os avanços, limites e desafios da integração regional sul-americana. Ao longo desse período, a região experimentou importantes iniciativas de cooperação política, econômica e institucional, ao mesmo tempo em que atravessou ciclos recorrentes de fragmentação, descontinuidade e enfraquecimento de seus mecanismos regionais.

A consolidação da América do Sul como espaço político de articulação regional é, em perspectiva histórica, relativamente recente. Embora ideias integracionistas tenham sido formuladas ao longo do século XX – notadamente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – foi apenas no ano 2000 que os doze presidentes sul-americanos se reuniram institucionalmente pela primeira vez, em Brasília, para discutir a construção de uma agenda compartilhada. Esse momento marcou uma inflexão política relevante, conferindo maior densidade estratégica às iniciativas de integração na região.

Nesse contexto, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, representou o esforço mais abrangente de coordenação regional já empreendido na América do Sul, ao articular agendas diversas, como infraestrutura, defesa, saúde, energia, educação, ciência e tecnologia. Apesar de ter enfrentado, nos anos subsequentes, processos de paralisação e esvaziamento político, a experiência da Unasul revelou tanto o potencial quanto as fragilidades dos mecanismos regionais, evidenciando a importância de arranjos institucionais mais estáveis e resilientes.

Historicamente, a integração regional esteve associada à busca por desenvolvimento, autonomia e fortalecimento da capacidade dos países sul-americanos de atuar de forma coordenada no sistema internacional. Para além da dimensão estritamente comercial, a integração foi concebida como instrumento de redução de vulnerabilidades externas, fortalecimento das capacidades produtivas e ampliação da soberania diante das assimetrias da ordem internacional. Ainda assim, sua trajetória foi marcada por desafios estruturais persistentes, entre os quais se destacam a elevada desigualdade, as assimetrias produtivas entre os países, a dependência

de exportações de bens primários, os déficits de infraestrutura e a baixa institucionalização dos mecanismos regionais. A esses fatores somam-se as mudanças de orientação política nos governos nacionais, frequentemente responsáveis por descontinuidades e por ciclos de retração das iniciativas de cooperação.

Nos últimos anos, as transformações da economia política internacional recolocaram a integração regional no centro do debate estratégico sobre desenvolvimento e soberania. A reorganização das cadeias globais de valor, a intensificação da competição geopolítica entre grandes potências, a crescente centralidade dos minerais críticos e da transição energética, bem como a digitalização das economias e a emergência climática, ampliaram a relevância estratégica da América do Sul no cenário internacional. Nesse novo contexto, a integração regional tende a assumir papel mais amplo, não apenas como instrumento econômico, mas como elemento fundamental para ampliar a capacidade de planejamento, coordenação e atuação conjunta da região diante das disputas globais contemporâneas.

A Amazônia ocupa posição particularmente central nesse debate. A região concentra ativos ambientais, energéticos e territoriais decisivos para a transição ecológica global, ao mesmo tempo em que enfrenta pressões decorrentes da exploração predatória, das mudanças climáticas e das disputas geopolíticas em torno de recursos naturais. A construção de estratégias regionais voltadas à cooperação amazônica, ao desenvolvimento sustentável e à bioeconomia emerge, nesse cenário, como dimensão incontornável da agenda sul-americana contemporânea.

Em todo esse processo, o Brasil desempenhou papel relevante, tanto em função de sua dimensão territorial e econômica quanto de sua posição nas articulações regionais. É nesse contexto que se insere a atuação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Especialmente após a criação da Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte), em 2009, o Instituto consolidou uma trajetória expressiva de produção de conhecimento voltada à integração regional, envolvendo pesquisas, projetos institucionais, publicações científicas, cooperação com organismos e universidades da região e participação em debates estratégicos sobre infraestrutura, governança

regional, Amazônia, integração produtiva, corredores bioceânicos e desenvolvimento sustentável.

Ao longo dessas duas últimas décadas, o Ipea acumulou experiência relevante na articulação entre pesquisa aplicada, formulação de políticas públicas e cooperação internacional, incluindo a realização de projetos estruturantes, a construção de redes acadêmicas e a consolidação de espaços editoriais voltados ao debate regional. Destacam-se, nesse sentido, iniciativas como o projeto *Integração Regional: o Brasil e a América do Sul*, estudos sobre corredores bioceânicos e governança territorial, pesquisas sobre desenvolvimento fronteiriço e cooperação amazônica, bem como a atuação editorial da *Revista Tempo do Mundo* e do *Boletim de Economia e Política Internacional*.

Destacam-se, também, os estudos sobre as fronteiras brasileiras e aqueles relacionadas à dinâmicas da violência nesses territórios. Ambos apresentam dimensões adicionais a serem consideradas nas discussões sobre integração regional sul-americana, os desafios e as oportunidades que se apresentam.

Este capítulo busca resgatar esse percurso, funcionando como uma memória institucional da atuação do Ipea na agenda da integração regional sul-americana. Ao mesmo tempo, propõe refletir sobre os desafios contemporâneos da região, destacando a necessidade de fortalecimento de mecanismos permanentes de cooperação, de produção científica regional e de construção de agendas compartilhadas orientadas pela sustentabilidade, justiça social e soberania. Argumenta-se, nesse sentido, que a integração regional permanece como instrumento estratégico para a construção de capacidades estatais e para a formulação de alternativas de desenvolvimento compatíveis com os desafios econômicos, sociais, tecnológicos e ambientais do século XXI.

### **Integração regional, soberania e desenvolvimento para redução das desigualdades**

As transformações recentes da economia política internacional recolocaram a integração regional no centro do debate estratégico sobre desenvolvimento, soberania e inserção internacional da América do Sul.

A crescente competição entre grandes potências, a reorganização das cadeias globais de valor, as disputas tecnológicas e a centralidade de recursos estratégicos – como minerais críticos, biodiversidade, água e energia – ampliaram a relevância geopolítica da região. Nesse contexto, a integração regional pode constituir um mecanismo relevante de fortalecimento da capacidade de negociação, coordenação e defesa de interesses estratégicos comuns.

Ao mesmo tempo, a formação histórica da América Latina – marcada pelo colonialismo, pela escravidão e por estruturas produtivas dependentes – continua a influenciar a reprodução das desigualdades contemporâneas. A persistência de elevada concentração de renda, riqueza e patrimônio, associada a desigualdades de gênero e étnico-raciais, evidencia que a integração regional não pode se limitar às dimensões econômicas e institucionais. A superação dessas assimetrias requer a construção de agendas regionais orientadas à inclusão social, à justiça distributiva e ao fortalecimento da democracia.

Nesse sentido, a heterogeneidade produtiva da região – caracterizada pela forte dependência da exportação de bens primários e pela limitada diversificação econômica – reforça padrões históricos de vulnerabilidade externa. A integração regional pode contribuir para enfrentar esse quadro ao viabilizar a construção de cadeias produtivas regionais, a coordenação de políticas industriais e a ampliação dos mercados internos, além de favorecer o fortalecimento de capacidades tecnológicas e inovadoras. A integração física, energética e digital constitui, nesse contexto, condição essencial para ampliar a conectividade regional, reduzir custos logísticos e sustentar processos mais densos de cooperação econômica.

A Amazônia, por sua vez, concentra ativos ambientais fundamentais para a transição ecológica global, ao mesmo tempo em que permanece exposta a pressões associadas à exploração predatória e às mudanças climáticas. Nesse contexto, a construção de uma agenda ambiental comum, baseada na soberania sobre os recursos naturais e em modelos de desenvolvimento compatíveis com a sustentabilidade, torna-se elemento central para evitar novas formas de dependência e assegurar benefícios compartilhados entre os países da região.

Contudo, a efetividade dos processos de integração regional depende não apenas de iniciativas econômicas e infraestruturais, mas também da construção de vínculos sociais, culturais e institucionais duradouros. Movimentos sociais, universidades, sindicatos, organizações da sociedade civil, *think tanks* e governos locais desempenham papel relevante na formulação e sustentação de agendas regionais voltadas à redução das desigualdades e ao fortalecimento da cooperação. Nesse sentido, a dimensão social da integração – frequentemente subestimada – mostra-se fundamental para sua continuidade e legitimidade política.

A integração do conhecimento, da educação e da inovação deve, portanto, ocupar posição central nas estratégias regionais. A ampliação de programas de mobilidade acadêmica intrarregional, o fortalecimento da cooperação universitária, a construção de redes de pesquisa sul-americanas e o desenvolvimento conjunto de projetos de ciência, tecnologia e inovação constituem instrumentos relevantes para reduzir a dependência tecnológica e ampliar a autonomia da região. A produção de conhecimento voltada às especificidades dos territórios e às demandas sociais locais reforça, ademais, a capacidade de formulação de políticas públicas mais adequadas e eficazes.

Ao mesmo tempo, as dinâmicas da violência estão profundamente entrelaçadas com as discussões sobre integração regional sul-americana, principalmente devido à natureza transnacional do crime organizado e dos mercados ilícitos. As fronteiras funcionam como rotas estratégicas para o escoamento de mercadorias ilegais, além do contrabando de armas, extração de madeira e garimpo ilegal. O desenvolvimento sustentável das fronteiras requer estabilidade e segurança, logo, esta deve ser tratada como política regional, de integração e ferramenta cooperativa indispensável nesse debate.

Além disso, a consolidação da integração regional exige o fortalecimento da articulação institucional entre governos, organismos multilaterais, centros de pesquisa e mecanismos regionais de financiamento. A construção de consensos mínimos e de agendas comuns em fóruns internacionais torna-se cada vez mais necessária diante das transformações da ordem global e da intensificação das disputas geopolíticas. Experiências de outras regiões indicam que níveis mais elevados de coordenação política e institucional

tendem a ampliar a capacidade de influência internacional e a sustentar estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

Diante desse conjunto de fatores, a integração regional não pode ser compreendida apenas como um processo técnico, comercial ou infraestrutural. Trata-se de um projeto político, social e cultural, voltado à construção de maior autonomia, desenvolvimento e capacidade de atuação conjunta frente às dinâmicas globais contemporâneas. É nesse marco que se insere a trajetória do Ipea e sua contribuição para a formulação de uma agenda de integração regional sul-americana.

### **O Ipea e a construção de uma agenda de integração regional**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada possui trajetória consolidada no debate sobre desenvolvimento e integração regional no Brasil. Contudo, foi especialmente a partir da criação da Diretoria de Estudos Internacionais, em 2009, que o Instituto estruturou de forma mais sistemática sua atuação na área de relações internacionais e integração sul-americana, ampliando sua capacidade de produção de conhecimento aplicado a esse campo. Ao mesmo tempo, essa agenda se articulou com estudos sobre fronteiras organizados pela Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais. Em períodos mais recentes, estudos sobre dinâmicas da violência integram, também, essa agenda.

Assim, ao longo dos últimos anos, o Ipea desenvolveu um amplo conjunto de estudos, diagnósticos e análises sobre temas centrais à integração regional. Esse acervo abrange desde questões relacionadas à infraestrutura física e digital até temas como governança regional, cooperação amazônica, desenvolvimento fronteiriço, integração produtiva, transição energética e arquitetura financeira regional. Trata-se de uma agenda que reflete tanto a diversidade quanto a complexidade dos desafios contemporâneos da integração sul-americana.

Entre as iniciativas estruturantes dessa agenda, destaca-se o projeto *Integração Regional: o Brasil e a América do Sul*, desenvolvido no âmbito da Dinte. O projeto articulou diferentes linhas de pesquisa e contribuiu para consolidar uma base analítica voltada à compreensão dos processos de integração e de seus condicionantes econômicos, institucionais e territoriais.

No âmbito dessa agenda, merece destaque a produção do Ipea sobre integração física, em especial os estudos relacionados ao Corredor Rodoviário Bioceânico, que conecta Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Esses trabalhos enfatizam não apenas os aspectos logísticos e de infraestrutura, mas também a dimensão de governança territorial e a articulação entre atores públicos e privados, contribuindo para uma abordagem mais abrangente dos corredores de integração. Entre os estudos relevantes, destaca-se o Texto para Discussão sobre redes de atores e governança do corredor bioceânico, desenvolvido em parceria com instituições regionais (Franco *et al.*, 2023).

Também merece destaque os estudos das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, Brasil e Chile e Brasil e Venezuela. O estudo da relação com a Venezuela analisou a evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021) (Barros, Lima e Carneiro, 2023) e foi publicado em parceria com a CEPAL. Já o estudo das relações do Brasil com o Chile analisou a relação bilateral com vocação regional nos temas de integração de infraestrutura, produtiva e comercial (Gonçalves, Carneiro e Barros, 2025).

Outro eixo relevante refere-se à análise da arquitetura institucional e financeira da integração sul-americana. Nesse sentido, estudos sobre o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças da Unasul contribuíram para o resgate histórico e a avaliação do legado de iniciativas voltadas à coordenação macroeconômica e financeira na região, ampliando a compreensão sobre os limites e potencialidades da institucionalidade regional, em publicação do Sistema Econômico da América Latina e Caribe (SELA) (Barros, Samurio e Corrêa, 2025).

A agenda do Instituto também incorpora de forma crescente a dimensão territorial da integração, com destaque para estudos sobre regiões de fronteira da Pan-Amazônia. Essas pesquisas abordam temas como cidades gêmeas, circulação transfronteiriça, governança territorial e bioeconomia, contribuindo para a compreensão das fronteiras não apenas como espaços de separação, mas como territórios estratégicos de articulação e cooperação regional. Parte desses estudos foi utilizada como subsídio para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado da

Faixa de Fronteira (PDIFFs) do Ministério de Desenvolvimento e Integração Regional (MIDR), evidenciando a interface entre pesquisa e formulação de políticas públicas.

Outra linha de estudos recentes do Ipea, mostra que, nas macrorregiões Norte e Centro-Oeste, a escalada da violência está intrinsecamente ligada à vulnerabilidade e exploração de suas vastas fronteiras internacionais, exigindo que a agenda de integração regional sul-americana incorpore ativamente políticas coordenadas de segurança e governança transnacional. A extensão desses territórios traz desafios que precisam atuar sobre as associações geoeconômicas das organizações do crime organizado da América do Sul e suas vinculação aos mercados globais. Assim, a integração e desenvolvimento das fronteiras pode ser um meio para atuar sobre temas de segurança transnacional, tratando-o conjuntamente com os processos de desarticulação das redes de crime organizado, protegendo e fortalecendo as comunidades locais e avançando no desenvolvimento econômico, sustentável com justiça social, dessas regiões (Figueiredo *et al.*, 2025; Santos, 2024).

No que tange especificamente aos textos focados na questão das fronteiras brasileiras, eles ressaltam que esses territórios devem ser compreendidos não como meras linhas divisórias, mas como espaços vivos, polidimensionais e de intensos arranjos transfronteiriços. O avanço em diálogos e políticas públicas de integração regional pode atuar nos desafios estruturais de políticas públicas voltadas para as especificidades dessas áreas. A integração real pode avançar com o fortalecimento da governança multinível e de iniciativas locais, como os comitês de fronteira e os consórcios intermunicipais internacionais (Pêgo *et al.*, 2023).

No campo da difusão do conhecimento, o Ipea também desempenha papel relevante por meio de suas publicações. A *Revista Tempo do Mundo* (RTM) tem servido como espaço regional de circulação de debates sobre integração, desenvolvimento e cooperação Sul-Sul. Diversas edições da RTM foram dedicadas especificamente à integração regional, entre elas os números 27 “Os Desafios da Amazônia” (Arteaga e Barros, 2021), 30 “Integração e Fragmentação da América do Sul; América do Sul, Latina e Caribe: por que e como buscar a integração regional?” (Cacciamali, Gremaud

e Barros, 2023); 32 “Segurança, Integração e Transição Energética Justa” e o 40 “O Tempo da Integração Regional em um Mundo Fragmentado”, que será lançado em junho de 2026, no marco das comemorações do bicentenário do Congresso Anfictiônico do Panamá, que fora liderado por Simón Bolívar. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) também contribui para a disseminação de análises e resultados de pesquisa voltados às relações internacionais e à inserção do Brasil no contexto regional e global.

Assim, ao longo das últimas décadas, o Instituto consolidou uma infraestrutura institucional de produção de conhecimento sobre integração regional, articulando pesquisa aplicada, produção editorial, cooperação internacional e apoio à formulação de políticas públicas. Essa atuação evidencia o papel que instituições públicas de pesquisa podem desempenhar na qualificação do debate e na construção de agendas estratégicas de desenvolvimento.

A integração regional, contudo, não depende apenas de infraestrutura ou de arranjos institucionais formais. A construção de redes duradouras entre instituições acadêmicas, centros de pesquisa e formuladores de políticas públicas constitui elemento central para a continuidade e o aprofundamento dos processos integracionistas. Nesse aspecto, a atuação do Ipea também se expressa na consolidação de uma ampla rede de cooperação institucional com organismos regionais, universidades e centros de pesquisa da América Latina e do Caribe.

Entre essas parcerias, destaca-se a cooperação histórica com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, que abrange temas como integração econômica regional, desenvolvimento produtivo, planejamento estatal, transformação digital e sustentabilidade. A relação com a CEPAL ilustra a importância da articulação entre instituições nacionais e organismos multilaterais na construção de agendas regionais.

O Ipea também mantém cooperação com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), voltada a temas relacionados à Amazônia e à integração territorial, bem como com o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe, com foco em estudos sobre integração regional e desenvolvimento. Ambas respaldadas por memorandos de entendimento.

No âmbito acadêmico, destacam-se parcerias com universidades e centros de pesquisa da região, como a Universidad Católica del Norte (Chile), a Universidad Externado de Colombia e a Universidad de la República (Uruguai), além de redes como a FLACSO. Essas iniciativas contribuem para o fortalecimento de comunidades epistêmicas regionais e para a circulação de conhecimento voltado às especificidades latino-americanas.

Em conjunto, essas iniciativas indicam que a contribuição do Ipea para a integração regional não se limita à produção de estudos, mas envolve também a construção de capacidades institucionais, a articulação de redes de pesquisa e a promoção do diálogo entre diferentes atores regionais, elementos que tendem a ser cada vez mais relevantes diante da complexidade dos desafios contemporâneos da América do Sul.

### **Considerações finais**

A experiência recente demonstra, contudo, que os avanços da integração estiveram associados à existência de projetos políticos voltados à cooperação e à construção institucional, enquanto os períodos de fragmentação refletem tanto desafios estruturais – como assimetrias econômicas e baixa institucionalização – quanto oscilações políticas nos países da região. Esse histórico reforça a importância de mecanismos mais estáveis e de estratégias de longo prazo.

Nesse sentido, a integração regional deve ser compreendida para além de sua dimensão econômica, incorporando aspectos produtivos, sociais, ambientais e tecnológicos. Temas como infraestrutura, transição energética, bioeconomia, integração produtiva, cooperação científica e fortalecimento das capacidades estatais configuram eixos centrais para a construção de uma agenda regional contemporânea.

A trajetória do Ipea ilustra o papel que instituições públicas de pesquisa podem desempenhar na qualificação desse debate. A produção de conhecimento, a articulação de redes acadêmicas e a cooperação com organismos regionais contribuem para fundamentar políticas públicas e ampliar a capacidade de planejamento e coordenação regional.

Diante das transformações em curso na ordem internacional, o fortalecimento da cooperação regional e das instituições voltadas à produção de conhecimento tende a ser decisivo para que a América do Sul avance na construção de um caminho de desenvolvimento mais integrado, sustentável e socialmente inclusivo.

Mais do que registrar uma memória institucional, este capítulo buscou evidenciar a importância do conhecimento técnico e científico para a construção de agendas regionais sustentáveis e de longo prazo. Nesse contexto, o fortalecimento de *think tanks*, universidades, organismos regionais e centros públicos de pesquisa constitui elemento indispensável para ampliar a capacidade de planejamento, formulação de políticas e construção de consensos em torno dos desafios comuns da América do Sul. Diante das transformações contemporâneas da ordem internacional, a integração regional reafirma-se como condição fundamental para enfrentar vulnerabilidades históricas, reduzir dependências externas e construir alternativas próprias de desenvolvimento, sendo o fortalecimento das instituições regionais, da cooperação científica e da produção de conhecimento comprometida com os problemas da região decisivo para a consolidação de uma América do Sul mais integrada, soberana, democrática e socialmente justa.

## Referências

ARTEAGA, R.; BARROS, P. S. Los Desafíos de la Amazonía: una introducción. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília: Ipea, n. 27, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/370/321>.

BARROS, Pedro Silva (org.). *Uma nova agenda de infraestrutura para a América do Sul*. Brasília: Ipea/FUNAG, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/67449a80-e82a-4973-9838-7e231231430e>.

BARROS, P. S.; LIMA, R. C.; CARNEIRO, H. C. *Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)*. Texto para Discussão CEPAL/Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/64cce170-733a-4fbd-b8e1-d62ddfd2a9c7>.

BARROS, P. S.; SAMURIO, S. E.; CORRÊA, L.F. *Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur: Historia y Legado*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). 2025. Disponível em: <https://sela.org/publicaciones/consejo-suramericano-de-economia-y-finanzas-de-unasur-historia-y-legado>.

CACCIAMALI, M. C. GREMAUD, A. P.; BARROS, P. S. O tempo do Brasil na integração regional. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília: Ipea, n. 30, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30apresenta>.

FIGUEIREDO, A. *et al.* Apresentação: dinâmicas da violência e da criminalidade na macrorregião Centro-Oeste do Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 38, abr. 2025. Brasília: Ipea. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi38apresenta>.

FRANCO, L. *et al.* *Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores: diagnóstico e proposta de governança para o corredor rodoviário bioceânico Mato Grosso do Sul – portos do norte do Chile*. Texto para Discussão 2901. Ipea/UCN, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/394bd67d-2226-4fc3-b3e6-cc16dc95c2ea>.

GONÇALVES, J. S. B.; CARNEIRO, H. C.; BARROS, P. S. *Relação bilateral com vocação regional: integração de infraestrutura, produtiva e comercial entre Brasil e Chile*. Texto para Discussão, n. 3028, 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3028-port>.

PÊGO B. *et al.* As fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 30, jul./dez. 2023. Ipea: Brasília. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30art2>.

SANTOS, M. P. G dos (org.). *Dinâmicas da violência e da criminalidade na Região Norte do Brasil*. Brasília: Ipea, 2024.



## Capítulo 2

# A integração sul-americana: desafios, potencialidades e caminhos para o desenvolvimento regional

Gisela Padovan<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a trajetória, os desafios e as potencialidades da integração regional na América do Sul, a partir de uma perspectiva histórica e estrutural. Parte-se da constatação de que, embora a região apresente forte proximidade geográfica e abundância de recursos naturais, fatores como barreiras físicas, heranças coloniais e desigualdades socioeconômicas têm dificultado a construção de um espaço regional plenamente integrado. O texto destaca as limitações estruturais da região, evidenciadas pela baixa produtividade, elevada concentração de renda e reduzida interconexão física e econômica entre os países, contrastando com outras experiências de integração, como a União Europeia. Ao mesmo tempo, enfatiza o expressivo conjunto de ativos estratégicos sul-americanos – incluindo biodiversidade, recursos hídricos, capacidade agrícola e matriz energética renovável – como base para um projeto de desenvolvimento integrado e sustentável. No campo institucional e político, o capítulo sublinha o papel do Brasil como articulador regional e a relevância de mecanismos de cooperação e diálogo, destacando a importância do comércio intrarregional de maior valor agregado para a geração de emprego e renda. Argumenta-se, por fim, que a integração sul-americana deve ser entendida como estratégia de desenvolvimento, soberania e inclusão social, demandando coordenação política, inovação institucional e compromisso coletivo para sua efetivação.

**Palavras-chave:** Integração regional; América do Sul; Desenvolvimento; Agenda estratégica.

---

<sup>1</sup> É diplomata de carreira e, desde fevereiro de 2023, ocupa o cargo de Secretária de América Latina e Caribe (SALC) do Ministério das Relações Exteriores. E-mail: [salc@itamaraty.gov.br](mailto:salc@itamaraty.gov.br). DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a03

## **Introdução**

A integração regional sul-americana tem sido objeto de reflexão e ação diplomática ao longo das últimas décadas. A celebração dos 25 anos da reunião dos chefes de Estado dos países sul-americanos, realizada em 2000, marca um ponto de inflexão na busca por uma articulação política e econômica mais coesa entre os países da região. Naquele momento, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil destacou a oportunidade de estender a experiência adquirida em esquemas de integração, como o Mercosul para o nível regional, com vistas à organização de um espaço sul-americano que respeitasse suas características, necessidades e potencialidades.

Este capítulo apresenta uma análise detalhada dos elementos que singularizam a América do Sul, abordando suas características geográficas, desafios históricos, necessidades estruturais e potencialidades estratégicas. A partir de uma perspectiva histórica e comparativa, são discutidos os entraves à integração, bem como os avanços recentes e os mecanismos institucionais que têm sido mobilizados para promover uma maior articulação entre os países da região.

## **Características geográficas e históricas da região**

A América do Sul é marcada por um espaço geográfico relativamente compacto, mas profundamente desintegrado. Barreiras naturais como os Andes e a Amazônia dificultam a conexão física entre os países, como exemplificado pela ausência de ligação terrestre entre o Brasil e o Suriname. Essas dificuldades geográficas contribuíram para o insucesso de iniciativas integracionistas pioneiras, como a proposta de Simón Bolívar, que, em sua Carta da Jamaica de 1815, idealizava a criação de uma grande nação americana. Apesar de esforços como o Congresso do Panamá, a fragmentação geográfica e a necessidade de afirmação das identidades nacionais recém-formadas impediram a concretização desse projeto.

O Brasil ocupa uma posição estratégica no continente, com 16.885 km de fronteiras, das quais mais de 11 mil km estão na Amazônia Legal. O país compartilha mais de 1.000 km de fronteira com oito dos dez países vizinhos, sendo exceções a Guiana Francesa (França) e o Suriname.

A fronteira com a Bolívia (3.423 km), por exemplo, é maior que a existente entre México e Estados Unidos. Esse posicionamento geográfico confere ao Brasil um papel central na articulação regional, reforçado pelo legado diplomático do Barão do Rio Branco, que contribuiu para a resolução pacífica das questões fronteiriças há mais de um século.

A herança colonial é outro fator estruturante da realidade sul-americana. A exploração de riquezas naturais, característica do período colonial, persiste sob novas formas, como o interesse internacional pelo lítio e pelas terras raras. A escravidão, por sua vez, deixou marcas profundas nas estruturas sociais, contribuindo para elevados níveis de desigualdade e vulnerabilidade, especialmente no Brasil, onde o processo de abolição foi conduzido de forma abrupta e sem políticas de inclusão.

### **Necessidades estruturais e desafios socioeconômicos**

A comparação entre América do Sul e União Europeia revela disparidades significativas que evidenciam as necessidades estruturais da região. Com uma área de 17.800.000 km<sup>2</sup>, o território sul-americano é quatro vezes maior que o da União Europeia, que possui 4.200.000 km<sup>2</sup>. A população sul-americana, estimada em cerca de 440 milhões de pessoas, é equivalente à europeia, que conta com aproximadamente 450 milhões. No entanto, o Produto Interno Bruto da América do Sul é de 4 trilhões de dólares, enquanto o da União Europeia alcança 19,5 trilhões, representando uma diferença de seis vezes.

Essa disparidade econômica reflete um dos principais desafios da região: a baixa produtividade e a limitada capacidade de geração de riqueza. A desigualdade social também é obstáculo persistente. O índice de Gini dos países sul-americanos, com exceção do Uruguai (39,7), situa-se entre 40 e 50, indicando níveis elevados de concentração de renda. Essa desigualdade compromete o potencial de consumo interno e limita a formação de um mercado regional robusto. Caso a população sul-americana fosse menos desigual, o mercado regional poderia se equiparar ou até superar os mercados norte-americano e europeu.

A baixa interconexão física entre os países representa outro entrave à integração. Apesar dos avanços em projetos de infraestrutura, muitos deles

ainda estão em fase inicial. A ausência de rotas eficientes de transporte e comunicação, mesmo após dois séculos de independência, dificulta o fluxo de bens, serviços e pessoas, comprometendo a competitividade regional.

### **Potencialidades estratégicas da América do Sul**

Apesar dos desafios, a América do Sul possui um conjunto expressivo de potencialidades que podem ser mobilizadas em favor da integração e do desenvolvimento. O continente detém grandes reservas de água doce, sendo o Brasil o país com a maior reserva mundial. Destacam-se o Aquífero Alter do Chão e o Aquífero Guarani, com áreas de 1,2 e 1,3 milhões de km<sup>2</sup>, respectivamente. A região também abriga 54% da cobertura florestal mundial. O Suriname possui 93% de sua área coberta por florestas, e o Brasil é o segundo país com maior cobertura florestal do mundo, atrás apenas da Rússia, cujas florestas são temperadas. As florestas tropicais sul-americanas, por sua vez, são extremamente ricas em biodiversidade.

A América do Sul possui entre 15% e 20% da biodiversidade global. O Brasil, por si só, possui 124 espécies de fauna, 40.000 de flora e 8.000 fungos, cuja importância é crescente. As terras férteis da região permitem a produção de alimentos suficiente para alimentar três vezes sua população. Apenas o Brasil produz alimentos para 1,6 bilhão de pessoas, sendo sua população de aproximadamente 200 milhões. Isso representa um superávit de 1,4 bilhão de pessoas.

A matriz energética brasileira também é um destaque. Quase 50% da matriz energética total e mais de 85% da matriz elétrica são provenientes de fontes renováveis. O continente dispõe de fontes abundantes de energia renovável, o que representa uma vantagem estratégica. Os recursos humanos também são expressivos: cerca de 400 milhões de pessoas que, se devidamente educadas, podem se tornar um ativo relevante para o desenvolvimento regional.

### **Mecanismos de integração e comércio intrarregional**

A estabilidade política e diplomática da América do Sul tem sido um fator favorável à construção de mecanismos de integração. A paz prevalece

entre os países da região, mesmo diante de desafios pontuais. A atuação diplomática tem sido eficaz na mediação de conflitos, como demonstrado nos casos das tensões entre Guiana e Venezuela, e entre Peru e Equador, este último resolvido, há 27 anos, com a participação ativa do Brasil.

O comércio intrarregional, ainda limitado, representa uma oportunidade estratégica para o fortalecimento da integração. O comércio brasileiro com os países da América do Sul gira em torno de 70 bilhões de dólares, com superávit de 14 bilhões. No entanto, há um entendimento crescente de que o comércio regional deve buscar o equilíbrio. O presidente brasileiro tem defendido que o país não deve manter superávits com seus vizinhos, mas sim promover um comércio mutuamente benéfico. Exemplos como Singapura e China, que mantêm déficits comerciais com o Brasil sem objeções, demonstram que o equilíbrio comercial pode ser uma escolha estratégica.

Atualmente, apenas 15% das trocas comerciais da América do Sul ocorrem entre os países da região, enquanto na União Europeia esse índice é superior a 50%. Mas o comércio intrarregional caracteriza-se por seu alto valor agregado, o que tem impacto direto na geração de emprego e renda. A perda de mercados regionais, como o argentino, pode afetar diretamente setores industriais e trabalhadores locais, ao contrário do comércio com grandes potências, que tende a beneficiar setores mais concentrados, como o agronegócio.

A integração regional, portanto, deve ser compreendida não apenas como um projeto econômico, mas também como uma estratégia de desenvolvimento social e de fortalecimento da soberania. A história diplomática da região revela que o ideal integracionista esteve presente desde os primórdios das independências nacionais. José Bonifácio, por exemplo, já defendia a formação de uma confederação sul-americana como forma de resistência à influência europeia. O Barão do Rio Branco propôs o pacto ABC, baseado na cordialidade, inteligência política e arbitramento, princípios que ainda hoje orientam a diplomacia regional.

Intelectuais como Hélio Jaguaribe e Celso Furtado também contribuíram para a formulação de uma visão estratégica da integração. Jaguaribe via na integração um caminho para a autonomia produtiva e política,

enquanto Furtado alertava para a insuficiência dos mercados nacionais e a necessidade de sua ampliação. A lógica da integração produtiva é exemplificada por acordos bilaterais, como o automotivo com a Argentina, em que componentes e autopeças circulam diversas vezes entre os países antes da montagem final.

### **Considerações finais**

Embora marcada por avanços e retrocessos, a integração regional sul-americana permanece como um projeto estratégico essencial para o desenvolvimento sustentável, a soberania e a estabilidade política dos países da região. Iniciativas como o Consenso de Brasília e a Cúpula da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) demonstram o compromisso renovado dos Estados sul-americanos com a construção de uma agenda comum.

O Brasil, por sua posição geográfica, dimensão territorial e peso econômico, desempenha papel central nesse processo. A liderança brasileira, no entanto, não se pretende hegemônica, mas convocatória, pautada na responsabilidade de propor, articular e, quando necessário, realizar concessões em prol do fortalecimento da integração regional. Essa postura tem sido reiterada em encontros diplomáticos recentes, nos quais se defende um comércio equilibrado e uma cooperação efetiva entre os países vizinhos.

A consolidação de mecanismos inovadores, como o Observatório de Infraestrutura Regional (do Consenso), os programas de mobilidade estudantil, a plataforma integrada de energia, o plano de gerenciamento de riscos e desastres, e a política de céus abertos, revelam o potencial transformador da integração. Ao envolverem diferentes setores da sociedade – academia, setor privado, sociedade civil –, tais iniciativas, contribuem para tornar a integração um projeto coletivo, e não apenas governamental.

A convivência com as diferenças políticas e institucionais é um desafio constante, mas também uma oportunidade de aprendizado e fortalecimento democrático. O modelo flexível adotado pelo Consenso de Brasília, ao permitir a retomada do diálogo entre os doze países da região, mesmo sem estrutura formal, demonstra que a informalidade

pode ser uma ferramenta eficaz de articulação, desde que acompanhada de compromisso político e capacidade de implementação. A realização de mais de 70 reuniões de trabalho nos últimos dois anos é um indicativo de que, apesar dos obstáculos, há disposição para avançar.

A integração sul-americana deve ser compreendida como um processo histórico, político e social, que exige visão estratégica, coordenação institucional e participação ativa da sociedade. A concretização do sonho integracionista de Bolívar – unir os países sul-americanos para se defenderem e progredirem juntos – permanece como horizonte possível e desejável.



## Capítulo 3

# A cooperação Sul-Sul entre América Latina, Caribe e África: desafios e estratégias de integração

Adriano Carneiro<sup>1</sup>

Zeca Dirceu<sup>2</sup>

**Resumo:** O capítulo discute a cooperação Sul-Sul entre América Latina, Caribe e África como estratégia de fortalecimento da inserção internacional dos países do Sul Global, em um contexto de transformações geopolíticas e de fragilização dos mecanismos multilaterais tradicionais. Argumenta-se que a articulação entre essas regiões pode contribuir para a construção de novas formas de integração econômica, tecnológica e política, baseadas na complementaridade produtiva, na soberania e na promoção do desenvolvimento sustentável. O texto destaca o papel de iniciativas institucionais, como a Frente Parlamentar de articulação inter-regional, e de experiências concretas de cooperação – especialmente nas áreas de saúde, infraestrutura, energia e inovação – como instrumentos capazes de impulsionar cadeias produtivas integradas e ampliar a resiliência econômica dos países envolvidos. Ressalta-se a centralidade do continente africano como parceiro estratégico, em razão de seu dinamismo demográfico, potencial produtivo e disponibilidade de recursos naturais. Conclui-se que o fortalecimento da cooperação entre América Latina, Caribe e África depende da formulação de políticas públicas coordenadas, do investimento em infraestrutura e conectividade e da consolidação de espaços de diálogo político e técnico, sendo a cooperação Sul-Sul elemento fundamental para a construção de um modelo de desenvolvimento mais equitativo, soberano e multipolar.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul; América Latina e Caribe; África; Integração.

---

1 É médico e secretário-executivo da Frente Parlamentar Brasil, América Latina, Caribe e África (FPALCA). E-mail: [adrianocarneiro78@gmail.com](mailto:adrianocarneiro78@gmail.com).

2 É deputado federal. E-mail: [dep.zecadirceu@camara.leg.br](mailto:dep.zecadirceu@camara.leg.br). DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a04

## Introdução

O atual cenário internacional é marcado por profundas transformações geopolíticas e geoeconômicas, que exigem novas formas de articulação entre países e blocos regionais. A iniciativa de fortalecer as relações entre o Brasil, América Latina, Caribe e África surge como resposta à fragilidade das estruturas tradicionais do pós-Segunda Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas e os acordos de Bretton Woods. A criação da Frente Parlamentar pelo Fortalecimento das Relações entre esses países representa um esforço estratégico para consolidar novas formas de cooperação e integração regional.

Além das dimensões diplomáticas e econômicas, a cooperação entre América Latina, Caribe e África pode avançar em áreas estratégicas que refletem os desafios contemporâneos. A integração digital e o desenvolvimento conjunto de tecnologias – incluindo inteligência artificial e conectividade – fortalecem a soberania tecnológica do Sul Global. A agenda climática e a transição energética também são essenciais, com projetos compartilhados em energias renováveis, preservação ambiental e adaptação climática. No campo da saúde, parcerias para produção de vacinas, medicamentos e fortalecimento dos sistemas públicos ampliam a capacidade regional de enfrentar emergências sanitárias. A criação de cadeias produtivas integradas, combinada com intercâmbios acadêmicos e culturais, consolida a circulação de conhecimento e valor agregado. Essas iniciativas, somadas à cooperação em segurança civil e prevenção de desastres, constroem bases sólidas para uma integração sustentável, soberana e orientada ao desenvolvimento de longo prazo.

A conjuntura contemporânea evidencia a emergência de novos blocos e estruturas, como os BRICS, a Organização de Cooperação de Xangai, a União Econômica Euroasiática e a União Africana, que avançam com agendas de médio e longo prazo. Na América Latina, a CELAC se apresenta como uma alternativa relevante diante dos desafios impostos pela nova configuração global. Nesse contexto, torna-se essencial a criação de espaços de diálogo e formulação de políticas públicas que promovam a cooperação Sul-Sul e o fortalecimento das relações intercontinentais.

## **A cooperação regional como resposta à crise das estruturas tradicionais**

A pandemia de COVID-19 evidenciou a necessidade de articulação entre países e blocos em áreas estratégicas como segurança alimentar, energética, científico-tecnológica, sanitária e ambiental. A fragilidade das estruturas convencionais reforça a urgência de iniciativas que promovam o diálogo e a cooperação entre nações do Sul Global. A Frente Parlamentar surge com o objetivo de contribuir para esse processo, estruturando eixos estratégicos que possibilitem a construção de soluções conjuntas e sustentáveis.

A soberania dos países latino-americanos tem sido alvo de ataques diretos, o que reforça a importância de posicionamentos firmes e da busca por mecanismos de integração. A infraestrutura, a logística, a conectividade e a circulação de pessoas, serviços e produtos são elementos fundamentais para a concretização prática da cooperação regional. A integração entre América Latina, Caribe e África deve ser pautada por relações de respeito mútuo e ganhos compartilhados, com foco na transformação social e no desenvolvimento sustentável.

## **A África como eixo estratégico da cooperação Sul-Sul**

A integração entre América Latina, Caribe e África deve considerar o papel estratégico do continente africano no cenário global. Com 55 países e uma população de 1,4 bilhão de pessoas, cuja idade média é de 19 anos, a África apresenta uma pirâmide etária promissora e recursos naturais abundantes. Cerca de 60% das terras aráveis não exploradas do mundo estão localizadas na África, que também detém aproximadamente 50% das reservas de ouro, além de clima favorável e capacidade de produção energética.

Durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, houve uma ampliação significativa da presença diplomática brasileira na África, com o número de embaixadas passando de 19 para 39. A frequência de visitas presidenciais ao continente também aumentou expressivamente, assim como a balança comercial entre Brasil e África, que passou de 3 bilhões

de dólares em 2003 para 13 bilhões em 2013. Esses dados evidenciam uma visão estratégica voltada para o fortalecimento das relações Sul-Sul.

Destaca-se, nesse contexto, a instalação de uma fábrica de antirretrovirais em Moçambique pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), como exemplo de cooperação estruturante. Apesar de sua descontinuidade, a iniciativa representa um modelo de cooperação prática e concreta, que poderia ser retomado e ampliado. Atualmente, empresas indianas ocupam o espaço, produzindo medicamentos essenciais, o que demonstra a relevância de manter e fortalecer projetos de cooperação com impacto direto na saúde pública e no desenvolvimento local.

Diante do impacto das tarifas impostas pelos Estados Unidos durante o governo Trump – que afetam especialmente exportações de países emergentes e desestabilizam cadeias produtivas globais – a cooperação entre América Latina, Caribe e África torna-se ainda mais estratégica. Esses países podem mitigar danos e ampliar oportunidades por meio da diversificação de mercados, da criação de cadeias produtivas regionais e do aumento do comércio intrarregional, reduzindo a dependência das grandes potências. A integração digital, a inovação tecnológica e a transição energética fortalecem a autonomia econômica conjunta, enquanto parcerias em saúde, educação e infraestrutura ampliam a resiliência coletiva. Ao atuarem de forma coordenada, esses blocos do Sul Global podem enfrentar pressões externas, compartilhar capacidades produtivas e negociar em melhores condições, construindo um modelo de desenvolvimento baseado na complementaridade, na soberania e no benefício mútuo.

## **Considerações finais**

A construção de rotas de integração e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências são fundamentais para consolidar a cooperação entre países do Sul Global. A lógica da cooperação estruturante, pautada por ganhos mútuos e respeito recíproco, deve orientar as ações voltadas para o fortalecimento das relações entre América Latina, Caribe e África.

Espaços de debate e articulação como o proposto pela Frente Parlamentar são essenciais para gerar propostas concretas, embasadas tecnicamente, que possam subsidiar decisões políticas e impactar positivamente as

comunidades envolvidas. A integração regional, a circulação de pessoas, serviços e produtos, e o investimento em infraestrutura e conectividade são elementos centrais para enfrentar os desafios contemporâneos.

A promoção de políticas públicas eficazes, com foco na transformação social e no fortalecimento das comunidades, representa o caminho mais promissor para ampliar a presença dos países do Sul Global no cenário internacional. A articulação entre esses países, por meio de estratégias conjuntas e sustentáveis, é essencial para construir soluções que respondam às demandas atuais e futuras, consolidando um modelo de cooperação baseado na equidade, na solidariedade e na integração.



## Capítulo 4

### A dimensão social da integração sul-americana: fundamentos, desafios e propostas

Ruy Pereira<sup>1</sup>

**Resumo:** Este capítulo examina o processo de integração sul-americana a partir da constatação de que suas iniciativas históricas, embora relevantes, têm sido limitadas pela frágil incorporação de uma dimensão social e cidadã. A integração regional permanece, em grande medida, concentrada em aspectos institucionais e econômicos, o que fragiliza sua legitimidade e sustentabilidade ao afastá-la das necessidades concretas das populações, especialmente dos grupos vulneráveis. A experiência brasileira em cooperação internacional para o desenvolvimento é apresentada como referência para uma integração orientada para resultados concretos e para a melhoria das condições de vida. Modelos de cooperação baseados na horizontalidade, no consenso e na transferência sustentável de capacidades demonstram que o desenvolvimento pode assumir um “rostro humano”, fortalecendo políticas públicas e vínculos regionais. A construção de uma identidade sul-americana compartilhada é tratada como elemento central do processo integrador. A análise de documentos como o Comunicado de Brasília (2000) e o Consenso de Brasília (2023) evidencia a existência de fundamentos comuns, com destaque para a democracia, a justiça social, a redução das assimetrias e a centralidade das pessoas. Iniciativas como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul ilustram o compromisso com a solidariedade regional. O capítulo ressalta, ainda, a necessidade de superar a histórica negligência em relação às populações fronteiriças e vulneráveis, defendendo políticas regionais voltadas ao desenvolvimento humano. A integração sul-americana é concebida, assim, como um projeto

---

<sup>1</sup> É diplomata de carreira, é Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) desde 2018. É membro titular do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional, como representante do Ministério das Relações Exteriores. E-mail: ruy.pereira@itamaraty.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a05

de sociedade, orientado pela inclusão, pela equidade, pela cidadania e pela democracia.

**Palavras-chave:** Integração sul-americana; Cooperação para o desenvolvimento; Identidade regional; Inclusão social.

## **Introdução**

A integração regional na América do Sul tem sido objeto de reflexão e debate ao longo das últimas décadas, com iniciativas que buscam promover o desenvolvimento conjunto, a cooperação entre países e a superação de desigualdades históricas. No entanto, persistem desafios estruturais que dificultam a consolidação de uma integração efetiva e inclusiva. Entre esses desafios, destaca-se a ausência de uma dimensão social e cidadã que contemple as necessidades da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Este capítulo propõe uma análise crítica sobre os fundamentos da integração sul-americana, com ênfase na importância de conferir um rosto humano ao processo integrador. A partir da experiência brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, são discutidas propostas para o fortalecimento da dimensão social da integração, bem como a necessidade de atenção às populações fronteiriças e às vulneráveis.

## **Cooperação internacional e desenvolvimento regional**

A Sociedade Moçambicana de Medicamentos representa um exemplo emblemático da cooperação para o desenvolvimento praticada pelo Brasil. Trata-se de um projeto de longa duração, que teve início com o objetivo de fabricar antirretrovirais e evoluiu para se tornar a base da produção de medicamentos destinados ao sistema de saúde pública moçambicano. Em setembro de 2021, o Brasil e Moçambique anunciaram oficialmente a conclusão do projeto, de que a gestão integral foi transferida ao governo de Moçambique, encerrando-se a participação direta da cooperação brasileira.

Esse caso ilustra a capacidade da cooperação internacional brasileira de promover mudanças estruturais em países parceiros, contribuindo

para o fortalecimento de sistemas públicos de saúde e para a melhoria das condições de vida da população.

A atuação brasileira, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, tem se pautado por uma abordagem horizontal e colaborativa, baseada sobre o consenso e voltada para resultados concretos no terreno. As soluções na forma de projetos de cooperação são construídas sempre conjuntamente com o país/organismo internacional parceiro.

A cooperação internacional brasileira estende-se com projetos bilaterais e regionais de grande relevância à América do Sul, América Central, Caribe, África e, mais recentemente, vem se expandindo também na Ásia, na esteira da assunção, pelo Brasil, da categoria de parceiro de diálogo setorial com a ASEAN. Essa atuação busca conferir rosto ao desenvolvimento, promovendo transformações qualitativas na vida das pessoas e fortalecendo os vínculos entre os países da região.

### **A dimensão humana da integração sul-americana**

A integração regional, historicamente, tem negligenciado a dimensão social e cidadã. A observação do ex-presidente uruguaio José Mujica, de que “falta gente na integração”, sintetiza essa lacuna. A ausência de uma preocupação efetiva com as pessoas no processo de integração compromete sua legitimidade e sustentabilidade.

A comparação com outras regiões do mundo, como a União Europeia e a União Africana, revela que o sentimento de pertencimento regional é um fator determinante para o sucesso da integração. Enquanto a africanidade é um traço marcante na União Africana, na América do Sul não há uma identidade sul-americana consolidada. Essa ausência de identidade coletiva contribui para a percepção de que a integração não possui um rosto, não representa o conjunto da cidadania. Os líderes da região, neste século, vêm se ocupando mais dessa lacuna, como adiante se anota.

O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) constitui uma iniciativa singular no contexto da integração regional. Trata-se de um mecanismo de financiamento de projetos de integração cujos recursos são doados, e não emprestados. A lógica de distribuição dos recursos é

inversa à das contribuições: Brasil e Argentina, maiores contribuintes, são os menores beneficiários, enquanto Uruguai e Paraguai, menores contribuintes, recebem a maior parte dos recursos. Essa estrutura inusual reflete o forte compromisso comunitário com a solidariedade regional e com a redução das assimetrias entre os países-membros.

## **Fundamentos e identidade regional**

A análise comparativa entre o Comunicado de Brasília de 2000 e o Consenso de Brasília de 2023 revela elementos estruturantes da integração sul-americana. Embora o Consenso de 2023 seja mais conciso, ambos os documentos apresentam coincidências significativas quanto aos fundamentos da integração. No Comunicado de 2000, esses fundamentos estão nos parágrafos três e quatro; no Consenso de 2023, aparecem no parágrafo dois, que propõe uma visão comum para a América do Sul.

Essa visão comum corresponde à tentativa de construção de uma identidade regional, uma “carteira de identidade” coletiva, que os chefes de Estado buscaram estabelecer ao se reunirem em Brasília. A iniciativa, inédita até então, foi convocada pelo governo brasileiro com o objetivo de consolidar os traços distintivos da integração sul-americana.

A cláusula democrática do Mercosul, formalizada pelo Protocolo de Ushuaia, representa um dos pilares dessa identidade. Trata-se de um compromisso com a preservação da democracia como condição essencial para a continuidade do processo integrador. Essa preocupação está expressa nos parágrafos 20, 21 e 23 do Comunicado de Brasília, nos quais se afirma a necessidade de uma base sólida para o avanço regional.

No Consenso de Brasília, essa mesma preocupação é reafirmada por meio da proposta de uma cooperação com enfoque social e de gênero, voltada para atender às necessidades imediatas dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis. O parágrafo oito do documento destaca a centralidade das pessoas no processo de integração, reforçando a ideia de que a integração deve ter rosto, identidade e propósito social.

## **A integração fronteiriça e os desafios da vulnerabilidade**

A ausência de políticas voltadas para as populações fronteiriças constitui uma lacuna histórica na integração sul-americana. Com mais de 16 mil quilômetros de fronteiras, a região abriga um contingente significativo de pessoas que, em grande parte, não se beneficiam dos avanços integradores. A integração, quando observada a partir de centros econômicos privilegiados, como São Paulo, tende a ignorar as especificidades e necessidades das comunidades fronteiriças.

A integração fronteiriça tem sido tratada como prioridade por razões negativas, como o combate ao crime transfronteiriço. No entanto, é necessário reverter essa lógica e promover políticas regionais que tenham como foco a melhoria das condições de vida das populações que vivem nas fronteiras. A formulação de propostas que contemplem a dimensão social e cidadã da integração é essencial para conferir legitimidade e eficácia ao processo.

A atenção às populações vulneráveis deve ser um dos eixos centrais da integração regional. Essa prioridade está alinhada com os compromissos de governos progressistas da região, que reconhecem a importância de políticas públicas voltadas para os segmentos mais fragilizados da sociedade. A integração não deve servir apenas aos interesses econômicos, mas deve ser orientada para a promoção da justiça social, da inclusão, da superação das vulnerabilidades, com equidade e em democracia.

## **Considerações finais**

A integração regional sul-americana enfrenta o desafio de se tornar efetivamente inclusiva e representativa das populações que compõem a região. A ausência de uma dimensão social e cidadã no processo integrativo compromete sua legitimidade e limita seu potencial transformador. A análise de documentos balizadores do processo de integração regional neste século, como o Comunicado de Brasília, de 2000, e o Consenso de Brasília, de 2023, revela a existência de fundamentos sólidos e de uma visão comum que pode servir de base para a construção de uma identidade regional.

Entretanto, para que essa identidade se consolide, é necessário que a integração tenha rosto, que represente os cidadãos e as cidadãs da América do Sul. A experiência brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento oferece um modelo de atuação voltado para resultados concretos, com foco na melhoria das condições de vida das populações mais vulneráveis. Essa abordagem deve ser incorporada ao processo de integração regional, como forma de garantir suas legitimidade e sustentabilidade.

A integração fronteiriça, por sua vez, deve deixar de ser pautada exclusivamente por questões de segurança e passar a contemplar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano nas regiões de fronteira. A formulação de propostas que promovam a inclusão social e fruição da cidadania nos dois lados da fronteira é essencial para que a integração regional se torne um instrumento de transformação, inclusão, prosperidade compartilhada justiça e democracia para todos.

Por fim, é necessário, à luz do que precede, que futuras iniciativas de debate e formulação de políticas de integração priorizem os aspectos sociais e humanos do processo. A criação de um Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas, a partir da evolução e abertura do próprio Ipea, poderia contribuir para esse objetivo, oferecendo subsídios técnicos e analíticos para a construção de uma integração voltada para as pessoas.

A integração da América do Sul deve ser, acima de tudo, um projeto amplo de sociedade, capaz de responder às demandas das pessoas e de promover a equidade entre os países e entre os grupos sociais que os compõem, em paz.

## Capítulo 5

### O Consenso de Brasília e a revitalização da integração sul-americana: cooperação, pragmatismo e governança regional

Martín Vidal<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa o papel do Consenso de Brasília como principal mecanismo contemporâneo de articulação da integração sul-americana, destacando sua relevância em um contexto internacional marcado por tensões geopolíticas, enfraquecimento do multilateralismo e crescente unilateralismo. Argumenta-se que, diante de desafios transnacionais – como crime organizado, mudanças climáticas, fluxos migratórios e crises sanitárias –, a cooperação regional constitui instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento e da estabilidade. A partir da experiência do Uruguai na Presidência Rotativa do Consenso de Brasília, o texto enfatiza a adoção de uma abordagem pragmática, flexível e inclusiva, orientada à implementação de um plano de trabalho estruturado em áreas prioritárias como infraestrutura, conectividade digital, energia, integração produtiva e mobilidade humana. Destaca-se também a importância de superar a fragmentação institucional, por meio da coordenação entre mecanismos existentes e do engajamento de atores não governamentais. Conclui-se que o fortalecimento da integração regional depende de um compromisso renovado com o diálogo, a cooperação e a construção de soluções concretas, sendo o Consenso de Brasília um espaço privilegiado para a consolidação de uma agenda comum orientada ao desenvolvimento sustentável, à democracia e à afirmação da América do Sul como zona de paz e cooperação.

---

1 É diplomata uruguaio de carreira desde 1998, com experiência em diversas áreas da política externa e foco em questões políticas multilaterais, regionais e bilaterais. Desde março de 2025 é diretor-geral de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores, incluindo as seguintes responsabilidades: coordenador nacional da CELAC, coordenador nacional do Consenso de Brasília, coordenador nacional do FCCP do Mercosul e coordenador nacional da Cúpula Ibero-Americana. E-mail: martin.vidal@mrrree.gub.uy. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a06

**Palavras-chave:** Integração regional; Consenso de Brasília; Cooperação regional; Multilateralismo.

## **Introdução**

É uma imensa honra participar das celebrações dos 25 anos da integração sul-americana. Esta ocasião possui um significado pessoal particular, pois coincide com o fato de que também se completam 25 anos desde minha chegada a Brasília para assumir meu primeiro posto no exterior como diplomata, como terceiro-secretário da Embaixada do Uruguai. A dimensão institucional deste encontro – na qualidade de coordenador nacional do país que exerce a Presidência do Consenso de Brasília – soma-se, assim, a uma trajetória pessoal diretamente vinculada à construção da integração regional. Aos organizadores, o Ipea e o Itamaraty, registro meu agradecimento.

Essa coincidência evidencia um aspecto central: a integração sul-americana não é apenas um esforço institucional entre Estados, mas um processo contínuo de construção coletiva, aprendizado e adaptação ao longo do tempo.

## **Transferência da Presidência do Consenso de Brasília**

Em 19 de agosto, em Montevidéu, o Uruguai recebeu do Equador a Presidência Rotativa do Consenso de Brasília, no contexto da visita do presidente Daniel Noboa. Na ocasião, o ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Mario Lubetkin, destacou o compromisso de assumir essa responsabilidade com entusiasmo, senso de responsabilidade e o objetivo de agregar valor ao processo, bem como assegurar sua sustentabilidade.

Esse novo ciclo se inicia em um cenário internacional particularmente complexo. A intensificação das tensões geopolíticas, o aumento dos conflitos, as violações do direito internacional e os questionamentos ao sistema multilateral revelam um ambiente de crescente fragmentação, ao mesmo tempo em que o avanço de visões nacionalistas e unilateralistas dificulta a cooperação internacional.

## **Desafios contemporâneos e necessidade de cooperação**

Paradoxalmente, é nesse contexto de incerteza que a integração regional se torna ainda mais necessária. Os principais desafios enfrentados pelas sociedades contemporâneas são, em grande medida, de natureza transnacional. O crime organizado, os desastres naturais, as crises sanitárias – como a experimentada durante a pandemia de COVID-19 –, os fluxos de comércio e investimento e a mobilidade humana não respeitam fronteiras nacionais.

Essa realidade evidencia um grau elevado de interdependência, no qual respostas isoladas tendem a ser insuficientes. Assim, a cooperação regional deixa de ser uma opção e passa a constituir uma condição para enfrentar de forma eficaz problemas compartilhados.

O desafio central, entretanto, não é apenas reconhecer essa necessidade, mas construir mecanismos de integração que sejam eficazes, inclusivos e politicamente sustentáveis. Nesse sentido, torna-se fundamental demonstrar aos cidadãos o valor agregado das iniciativas regionais, condição essencial para garantir sua legitimidade no longo prazo.

## **O Consenso de Brasília como instrumento de integração**

Nesse contexto, o Consenso de Brasília se apresenta como um mecanismo particularmente adequado para avançar na integração regional. Sua característica mais relevante reside em sua flexibilidade e em seu caráter inclusivo, que permitem a construção de soluções pragmáticas, orientadas a problemas concretos, sem a rigidez institucional que, em outras experiências, limitou avanços.

Para o Uruguai, essa configuração coloca o Consenso de Brasília em posição favorável para contribuir para o desenvolvimento social e econômico dos países da região, ao mesmo tempo em que fortalece as bases de uma integração mais profunda.

Como destacou o ministro das Relações Exteriores ao assumir a Presidência *Pro Tempore*, o compromisso uruguaio com a integração se fundamenta no diálogo construtivo, na busca de entendimentos, na

identificação de oportunidades de cooperação e no respeito à diversidade das nações sul-americanas.

## **Plano de Trabalho e prioridades**

Para a nossa Presidência Rotativa, manteremos uma abordagem flexível, técnica e pragmática na liderança do processo e na implementação do mapa do caminho, dando continuidade ao trabalho das Presidências anteriores, incluindo os temas que geraram maior interesse e priorizando outras áreas de trabalho de acordo com as oportunidades identificadas.

Nesse sentido, apresentando uma proposta de plano de trabalho, que os coordenadores nacionais discutirão em uma reunião presencial em Montevideu, no dia 9 de setembro, que prioriza as seguintes áreas temáticas (em ordem alfabética): a) Combate ao Crime Organizado Transnacional; b) Conectividade Digital; c) Educação e Cultura; d) Energia; e) Gestão de Riscos de Desastres; f) Infraestrutura e Transporte; g) Integração Produtiva, Comércio e Investimento e h) Migração.

Além disso, são incorporados enfoques transversais, como a cooperação transfronteiriça, o desenvolvimento social e as políticas de gênero, refletindo a necessidade de articular agendas setoriais com objetivos mais amplos de inclusão e equidade.

## **Governança, coordenação e parcerias**

Um elemento central da estratégia adotada consiste no aprimoramento dos métodos de trabalho. A experiência da integração sul-americana demonstra que a fragmentação institucional e a duplicação de esforços constituíram obstáculos relevantes no passado. Diante disso, a proposta atual busca promover maior coordenação entre iniciativas existentes, identificar sinergias e consolidar esforços dispersos, de modo a gerar uma massa crítica capaz de produzir resultados concretos.

Nesse processo, o fortalecimento de alianças e o diálogo inclusivo desempenham papel fundamental. A cooperação não deve se limitar aos governos, mas envolver também a sociedade civil, a academia e centros de pesquisa, ampliando a qualidade das políticas e sua legitimidade.

Do mesmo modo, organismos regionais e sub-regionais – como CAF, ALADI, OLADE, Organização dos Estados Ibero-Americanos e CEFIR – podem desempenhar funções relevantes de apoio técnico, monitoramento e implementação, contribuindo para dar maior densidade operacional às iniciativas do Consenso de Brasília.

### **Princípios orientadores**

A atuação do Uruguai na Presidência do Consenso de Brasília é guiada por um conjunto de princípios que conferem sentido político ao processo de integração. Entre eles, destacam-se o fortalecimento da democracia, o respeito aos direitos humanos, a promoção do desenvolvimento sustentável com justiça social e a defesa do direito internacional e do multilateralismo.

Nesse marco, reafirma-se também o compromisso com a manutenção da América do Sul como uma zona de paz e cooperação, elemento central para a estabilidade regional e para a construção de uma agenda de desenvolvimento compartilhada.

### **Conclusão**

Ao longo dos últimos 25 anos, a integração sul-americana foi marcada por avanços e retrocessos, refletindo a complexidade das dinâmicas políticas regionais. Essa trajetória evidencia que a integração não é um processo linear, mas um esforço contínuo de adaptação e aprendizagem.

Dessa experiência emerge uma conclusão clara: a América do Sul necessita de um espaço inclusivo e estável de diálogo, coordenação e cooperação entre seus Estados. Hoje, esse espaço é representado pelo Consenso de Brasília.

Em um mundo caracterizado por incertezas crescentes, torna-se cada vez mais evidente que enfrentar desafios comuns de forma coordenada é mais eficaz do que respostas isoladas. O fortalecimento da integração regional, portanto, não apenas amplia as capacidades dos países sul-americanos, mas também contribui para sua inserção mais estratégica no cenário internacional.

O Consenso de Brasília oferece uma base promissora para essa renovação. Seu êxito dependerá da capacidade de transformar compromissos políticos em resultados concretos, capazes de responder às demandas das sociedades e de consolidar uma agenda comum orientada ao desenvolvimento, à democracia e à cooperação regional.

PARTE II  
CONJUNTURA



## Capítulo 6

### Integração sul-americana e conjuntura internacional: desafios e perspectivas

Daniela Benjamin<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a integração sul-americana à luz das transformações recentes da ordem internacional, destacando sua relevância estratégica para o desenvolvimento, a democracia e a inserção global da região. Recupera a trajetória histórica da agenda de integração e seus avanços, apesar das crises, divisões políticas e ajustes institucionais recorrentes. Aponta obstáculos estruturais persistentes, como a baixa integração produtiva, a dependência de commodities, a escassez de mecanismos financeiros regionais e a fraca articulação com políticas públicas nacionais. Defende o fortalecimento de cadeias produtivas regionais, instrumentos de financiamento conjuntos e maior coordenação entre iniciativas existentes. Por fim, enfatiza a necessidade de ampliar a base social da integração, envolvendo múltiplos atores e construindo consensos pragmáticos para enfrentar os desafios contemporâneos.

**Palavras-chave:** Integração regional; Desenvolvimento; Cooperação; Governança regional.

#### Introdução

Diante das profundas transformações econômicas, políticas e sociais que marcaram o cenário internacional ao longo das últimas décadas, o debate sobre os rumos da integração regional sul-americana é indispensável. Esse capítulo busca contribuir para uma necessária reflexão sobre o papel

---

1 É diplomata de carreira, formada pelo Instituto Rio Branco e em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É mestre em Direito Internacional Público pela Université Panthéon-Assas (Paris II). Atuou em temas multilaterais e de integração regional em postos no Brasil e no exterior, incluindo ALADI, Mercosul, Unasul e OCDE. Atualmente, é diretora do Departamento de Integração do Ministério das Relações Exteriores. E-mail: daniela.benjamin@itamaraty.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a07

que essa agenda pode e deve desempenhar para ajudar aos países da região a enfrentarem os problemas comuns associados a essas transformações, mas também sobre desafios e perspectivas, da integração no atual contexto internacional.

Esse exercício pressupõe necessariamente uma análise dos obstáculos estruturais que dificultam a consolidação de uma agenda regional eficaz e o envolvimento efetivo dos diferentes atores sociais – setor privado, academia e sociedade civil – no processo de construção da integração sul-americana. Para além da tradicional discussão sobre modelos de integração, que costuma caracterizar os debates sobre essa agenda, faz-se necessário refletir sobre propostas concretas que permitam, a partir de uma perspectiva pragmática, construir uma agenda de interesse comum e aprofundar a integração sul-americana como instrumento de desenvolvimento e inserção internacional.

### **A relevância da agenda de integração sul-americana**

A história da integração latino-americana se confunde com a própria história da independência dos países da região. Em seus variados ciclos foi instrumental para impulsionar a criação de diferentes mecanismos de articulação entre grupos de países sul-americanos, como a Comunidade Andina de Nações (1969), o Mercosul (1991) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1995). A ideia, contudo, de construir uma agenda específica aos 12 países sul-americanos toma forma mais lentamente. Surge de maneira mais concreta apenas no ano 2000, a partir da iniciativa de reunir, pela primeira vez os líderes dos doze países da América do Sul para discutir temas de interesse mútuo. Realizado em Brasília, em 31 de agosto daquele ano, o encontro evidenciou o entendimento compartilhado de que fronteiras comuns e a contiguidade geográfica impõem desafios específicos que justificam uma dinâmica própria e uma agenda comum, a partir das experiências dos mecanismos de integração sub-regionais já existentes

Segundo o artigo 7 do Comunicado de Brasília, adotado na ocasião, os presidentes “coincideram na avaliação de que a estabilidade política, o crescimento econômico e a promoção da justiça social, em cada um dos

doze países da América do Sul, dependerão em boa medida do alargamento e aprofundamento da cooperação e do sentido de solidariedade existentes no plano regional e do fortalecimento e da expansão da rede de interesses recíprocos”.

Os representantes dos doze países também destacaram que esse “enfoque de cooperação específica sul-americana” seria fundamental para fortalecer e complementar a integração latino-americana e caribenha e promover os interesses da região no âmbito multilateral. Consolidou-se, na ocasião, a percepção de que os desafios enfrentados pelos países podem “ser melhor enfrentados na medida em que a região aprofunde sua integração e continue, de maneira cada vez mais eficaz, a atuar coordenada e solidariamente sobre os grandes temas da agenda econômica e social internacional”.

Nos 25 anos transcorridos desde a realização do I Encontro de Presidentes da América do Sul, o mundo passou por transformações profundas que afetaram a dinâmica do processo de integração. Crises financeiras; o surgimento de novas potências econômicas; a digitalização da economia; o avanço das tecnologias emergentes, o papel crescente da economia do conhecimento, emergências climáticas; pandemias; crise da globalização; ruptura das cadeias de valor globais e, mais recentemente, questionamento sobre a própria validade do sistema multilateral, tiveram, e continuam a ter, impacto direto as estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos e, conseqüentemente, sobre a construção da agenda de integração na América do Sul.

O desenvolvimento da Internet e das redes sociais por sua vez passou a exigir maior atenção à visibilidade dessa agenda e à estratégia de comunicação sobre seus resultados e benefícios para a sociedade. Não por acaso, o período também foi caracterizado por frequentes debates sobre modelos de integração regional e sua capacidade de dar respostas aos desafios de um mundo em constante transformação. Exercícios de refundação, relançamento, reestruturação e atualização foram recorrentes em todos os mecanismos de cooperação existentes entre os doze países.

Esses constantes “ajustes de curso”, somados às divisões política e ideológicas que surgiram ao longo dos anos, contribuíram para alimentar

a percepção, amplamente difundida, de crise e ineficácia da agenda de integração, a despeito dos avanços significativos registrados no período, que não foram menores. Para mencionar apenas alguns exemplos, convém recordar a contribuição do processo de integração para resoluções de crises entre os países da região, a consolidação de uma rede de acordos de livre comércio; o aperfeiçoamento da cooperação mútua em áreas estratégicas; a defesa da ordem democrática; melhorias na conectividade física e digital; a progressiva harmonização de marcos regulatórios e para o reforço dos direitos dos cidadãos.

Os diferentes exercícios de correção de rumos que marcaram os últimos 25 anos da integração sul-americana, além disso, podem ser abordados através do prisma, menos evidente, mas mais positivo, da resiliência do projeto de integração. Em que pesem as recorrentes discussões sobre formato e arranjos institucionais, o entendimento de que a integração da América do Sul é um processo necessário e evolutivo, que deve ser parte das estratégias nacionais voltadas a superar desafios compartilhados, foi reconhecido e reafirmado em diversas ocasiões ao longo dos anos.

Os objetivos que dão impulso ao aprofundamento do processo também resistiram à prova do tempo. Correções de rumos e resultados específicos à parte, a convicção de que o processo de integração segue sendo estratégico e necessário perpassou, sem exceção, os esforços de aprofundamento da integração da América do Sul levados a cabo nesses 25 anos.

No último encontro de Presidentes da América do Sul, realizado em 30 de maio de 2023, que concluiu com a adoção do chamado Consenso de Brasília, uma vez mais o compromisso com a consolidação dessa agenda comum foi ratificado. Os países também confirmaram o interesse em promover, para tanto, iniciativas concretas de cooperação em áreas que dizem respeito às necessidades imediatas dos cidadãos. Sublinharam, igualmente, sua convicção de que a integração da América do Sul é essencial para o fortalecimento da democracia, a promoção do desenvolvimento econômico e social, o combate à pobreza, à fome e a todas as formas de discriminação e para contribuir para projetar a voz da região no mundo.

## Uma agenda para o futuro

Apesar do balanço positivo, persistem obstáculos estruturais importantes à consecução dos objetivos centrais do processo de integração. Muitos dos gargalos estão associados à ainda reduzida capacidade dos esforços de integração em contribuir significativamente para a diminuição das assimetrias econômicas e sociais entre os países da região.

Parte dessa dificuldade tem raízes históricas profundas. As estruturas produtivas sul-americanas foram moldadas para atender a demandas externas, com forte dependência da exportação de commodities. Essa configuração limitou o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais e dificultou a construção de uma base industrial integrada. A ampla rede de acordos de livre comércio entre os países da região, embora tenha contribuído para o aumento do comércio intrazona e, conseqüentemente, para o incremento da competitividade e a produtividade dos países sul-americanos, não logrou impulsionar uma efetiva integração produtiva entre os países ou mudanças relevantes na estrutura de produção na região.

No atual contexto internacional marcado pelo ressurgimento dos nacionalismos econômicos e de tensões geopolíticas, fragmentação de cadeias globais de suprimento, é essencial avanços nessa área. É imperativo buscar alternativas para fortalecer cadeias produtivas regionais e explorar complementariedades que permitam diversificar a produção e o comércio regional. A região conta com enormes vantagens comparativas em termos de recursos naturais e humanos, potencial energético e abundância de minerais críticos estratégicos que poderiam ser potencializados via cooperação regional. Mais integrados, os países da região poderão atrair mais investimentos de qualidade e assegurar melhores condições de inserção no mercado global.

A escassez de instrumentos financeiros conjuntos, como fundos estruturais, representa outro obstáculo estrutural importante. Embora existam exemplos positivos, como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), e iniciativas promissoras de articulação entre os bancos regionais de desenvolvimento a escala e abrangência dos mecanismos conjuntos de financiamento são insuficientes diante das necessidades da região. A criação de mecanismos mais amplos e eficazes de financiamento

é essencial para viabilizar investimentos em áreas estratégicas, como transporte, energia, conectividade digital e inovação tecnológica.

No futuro imediato, esses dois aspectos prioritários deveriam estar no centro da agenda de integração. Além de ganhos em termos de competitividade e produtividade, uma maior integração produtiva e financeira na região tem potencial para gerar efeitos multiplicadores sobre o emprego, a renda e a qualidade de vida e bem-estar das pessoas. Seriam instrumentais, nesse sentido, para o avanço global da agenda de integração, que está longe de se limitar à dimensão econômica do processo.

A ausência de uma efetiva articulação entre a agenda de integração e as diferentes políticas públicas setoriais dos países-membros é outro desafio complexo. A despeito da prioridade atribuída nas últimas décadas à integração regional nos diferentes países, iniciativas nessa área, independentemente dos modelos adotados, continuam, via de regra, sendo vistas e abordadas exclusivamente como um tema de política externa, sem maiores impactos na vida da população ou na definição das estratégias nacionais consideradas prioritária. A falta dessa vinculação dificulta, em muitos casos, o engajamento das diferentes áreas dos governos nacionais na implementação dos compromissos assumidos no âmbito regional, afetando a articulação das políticas nacionais e o alinhamento de prioridades com a agenda de integração, além de tornar as iniciativas de integração mais vulneráveis a oscilações da conjuntura internacional.

A ausência de mecanismos de diálogo mais consistentes com os atores relevantes (governos locais, sociedade civil, setor empresarial, organizações de trabalhadores, partidos políticos, academia e organizações não governamentais, imprensa etc.) representa uma dificuldade adicional. Essa interação é fundamental para sensibilizar a sociedade sobre o potencial impacto da agenda de integração e gerar maior “demanda por integração”. O impulso político é obviamente um componente central da agenda de integração, mas a o envolvimento da sociedade, tanto na definição de prioridades quanto no acompanhamento dos resultados, é crucial para garantir a sustentabilidade e a continuidade do processo, para além dos ciclos políticos de cada país.

Transmitir uma visão mais clara da agenda regional nos temas de interesse da cidadania – melhoria da infraestrutura, criação de empregos, atração de investimentos, acesso a serviços públicos de qualidade, a ampliação das oportunidades econômicas e a proteção de direitos – também é chave para superar esses obstáculos estruturais. Convivem na região uma multiplicidade de mecanismos e instituições voltadas à integração sul-americana. Embora revelem o grande interesse dos países na cooperação regional, essa multiplicidade de iniciativas impõe desafios, em termos de risco de duplicações, sobreposição de agendas e falta de clareza quanto às prioridades regionais. É urgente conectar essas diferentes iniciativas, alinhar estratégias e promover a complementaridade entre as ações, de modo a potencializar os resultados e evitar redundâncias.

Também é importante ter presente, na consolidação da agenda de integração, a massa crítica de experiências e o conhecimento já acumulados sobre integração sul-americana. A promoção de espaços de diálogo com universidades e centros de pesquisas nos países da América do Sul que abordam essa temática, nesse contexto, é um fundamental para consolidar uma visão integrada da região. Ter um panorama mais claro sobre as iniciativas de cooperação em curso na região e incentivar a conformação de redes de contato entre os países para intercâmbio de experiências e boas práticas e identificação de agendas prioritárias é um passo importante nessa direção. Essa é uma das principais linhas propostas para o esforço atual de retomada do diálogo e da integração sul-americana iniciado com a adoção do Consenso de Brasília e do Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul aprovado em outubro de 2023 para sua implementação, na esteira do último encontro de presidentes da região.

Essa abordagem, voltada a construção de uma base social ampla de apoio à integração será importante também para a progressiva incorporação de novas temáticas à agenda comum, de modo a que permita responder à complexidade dos desafios contemporâneos. A construção de uma agenda regional coesa exige a articulação entre os diferentes níveis de governança – nacional, sub-regional e regional – e entre os diversos atores envolvidos.

## Considerações finais

A experiência dos últimos 25 anos demonstrou que a integração sul-americana tem potencial para construir parcerias sólidas, baseada na complementaridade, na solidariedade, na busca por soluções conjuntas e no interesse, comum de reforçar a autonomia e a capacidade de resposta dos países aos desafios globais. Será fundamental, nesse sentido, continuar trabalhando para seguir promovendo os avanços necessários nessa agenda estratégica.

O atual cenário internacional conturbado e marcado pela crescente polarização entre (e intra) países tornou o diálogo e a cooperação entre países e setores com visões distintas mais complexos, mas, ao mesmo tempo, mais necessários. Fortalecer a integração sul-americana, nesse contexto, é ainda mais relevante. Será essencial, também, para que essa agenda possa ser de fato eficaz, romper com a tradicional visão de que só podemos falar de integração com setores e países alinhados e trabalhar, mais do que nunca, para a construção de consensos, baseados em interesses compartilhados, iniciativas concretas e objetivos comuns.

Eventos como esse seminário representam oportunidades valiosas para aprofundar a reflexão estratégica sobre perspectivas; mobilizar os diversos atores envolvidos no processo de integração e construir os consensos necessários para viabilizar novos avanços, mesmo em um contexto adverso. As trocas de experiências, a análise informada, a articulação institucional e o debate sobre como superar os desafios a frente, são elementos essenciais para a consolidação de uma agenda regional eficaz, capaz de transformar a integração em uma realidade concreta e duradoura, que beneficie os cidadãos, promova o desenvolvimento regional e contribua para uma ordem internacionais mais equilibrada e inclusiva.

## Capítulo 7

# Integração regional, Brasil e América do Sul: estratégias e desafios

Pedro Silva Barros<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente capítulo analisa a trajetória da integração sul-americana nos 25 anos seguintes à primeira reunião de presidentes da América do Sul, destacando o contraste entre o projeto ambicioso formulado no início dos anos 2000 e a perda recente de densidade econômica, institucional e política. Argumenta-se que o principal limite da integração não reside na ausência de iniciativas, mas na incapacidade de construir mecanismos estruturais de interdependência, capazes de articular infraestrutura (transporte, energia e comunicação), à produção e ao financiamento regionais. O texto examina a fragmentação produtiva e a fragilidade da governança regional, critica o modelo predominante de “integração por obras isoladas” e propõe uma abordagem sistêmica centrada na construção de redes territoriais integradas. Destaca-se, ainda, o papel estratégico da Amazônia e da bioeconomia como eixos de uma nova agenda regional Pan-Amazônica, bem como a centralidade do Brasil na reconstrução da agenda de integração na América do Sul. Conclui-se que, diante das transformações da ordem internacional, a integração sul-americana deve ser redefinida como instrumento de desenvolvimento, autonomia e poder regionais.

**Palavras-chave:** Integração regional; América do Sul; Desenvolvimento; Infraestrutura.

---

<sup>1</sup> Coordenador do Projeto “Integração Regional: o Brasil e a América do Sul” da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea), editor da Revista *Tempo do Mundo* e professor titular de Integração Regional do Instituto Rio Branco. E-mail: pedro.barros@ipea.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a08

## 1. Introdução – 25 anos entre projeto e desarticulação

A realização, em 1º de setembro de 2000, da primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul, em Brasília, representa um dos marcos mais relevantes da história das relações regionais no continente. Pela primeira vez desde os processos de independência, os doze países sul-americanos reuniram-se em um formato próprio, sem a presença de potências extrarregionais, para formular uma agenda comum baseada em integração, desenvolvimento e autonomia. Mais do que um gesto diplomático, aquele encontro expressou a tentativa de construção de um projeto histórico de articulação regional capaz de reposicionar a América do Sul no sistema internacional.

Nos anos seguintes, essa agenda ganhou materialidade institucional e política. A criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações e, posteriormente, da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) conferiram densidade a um processo que buscava articular infraestrutura, integração econômica e coordenação política. Pela primeira vez, a região passou a dispor de espaços próprios de planejamento e de uma narrativa estratégica que vinculava integração a desenvolvimento – uma tentativa, em termos furtadianos, de transformá-la em instrumento ativo de política de desenvolvimento, e não em mera ampliação de fluxos comerciais.

Vinte e cinco anos depois, o contraste entre aquela ambição e a realidade é evidente. A integração não desapareceu como ideia, mas perdeu densidade concreta. Mecanismos institucionais foram esvaziados, o comércio intrarregional recuou e a coordenação política tornou-se episódica. A paralisação de instâncias como a Unasul interrompeu processos acumulados ao longo de mais de uma década, enquanto políticas nacionais passaram a prevalecer sobre iniciativas regionais. O resultado não foi apenas desaceleração, mas desarticulação.

Essa trajetória não se explica apenas por mudanças conjunturais na orientação dos governos. Ela revela limites estruturais do próprio projeto de integração. A região foi capaz de formular agendas ambiciosas e construir arquiteturas institucionais relevantes, mas não consolidou mecanismos capazes de sustentar interdependência econômica, coordenação de políticas

públicas e continuidade institucional. Em outras palavras, avançou no plano declaratório e parcialmente no institucional, mas não se enraizou de forma suficiente nas estruturas produtivas e nos instrumentos operativos.

Essa limitação torna-se mais crítica em um contexto internacional marcado por transformações profundas: reconfiguração das cadeias de valor, centralidade da transição energética, disputa por recursos estratégicos e acentuado uso geopolítico da infraestrutura. Nesse cenário, a integração deixa de ser apenas agenda de cooperação e passa a constituir dimensão central das estratégias de desenvolvimento e autonomia. Sua ausência implica não apenas menor eficiência econômica, mas maior vulnerabilidade externa.

A América do Sul chega aos 25 anos da reunião de Brasília com um paradoxo evidente: de um lado, acumula experiência institucional, conhecimento técnico e legitimidade política; de outro, apresenta capacidade reduzida de implementação e continuidade. A retomada recente do diálogo político, expressa no Consenso de Brasília, indica disposição de reconstrução, mas ainda carece de instrumentos capazes de materializar essa convergência.

O argumento central deste capítulo parte do diagnóstico de que o principal problema do processo de integração sul-americano não reside na ausência de ideias, mas na incapacidade de construir mecanismos estruturais de interdependência. A integração regional foi frequentemente concebida como agenda diplomática ou somatório de projetos, e não como estratégia sistêmica de desenvolvimento baseada na articulação econômica, produtiva, de infraestrutura (transportes, energia e comunicação) e de financiamento. Sem essa articulação, os avanços permaneceram frágeis e facilmente reversíveis.

Essa problemática conecta-se à tradição estruturalista latino-americana e ao acúmulo intelectual que sustentou a agenda sul-americana contemporânea. Em Celso Furtado e Hélio Jaguaribe, a integração aparece como instrumento de coordenação econômica e ampliação da autonomia. Na formulação estratégica e diplomática, essa visão encontrou expressão nas reflexões de Samuel Pinheiro Guimarães e nas iniciativas conduzidas por Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia. Quando deixa de fortalecer capacidades produtivas e formas efetivas de cooperação regional, a integração tende a permanecer como intenção política sem efeitos duradouros.

Assim, a análise dos últimos 25 anos exige ir além de balanços descritivos. Trata-se de compreender os fatores que limitaram a consolidação da integração e, sobretudo, identificar condições para sua reconstrução, especialmente diante da crescente centralidade de agendas relacionadas aos temas de infraestrutura, energia, bioeconomia, neointustrialização e integração produtiva.

Este capítulo estrutura-se em três etapas. Primeiro, examina a conjuntura atual da integração sul-americana. Em seguida, analisa seus limites estruturais, com ênfase na fragmentação política, desintegração econômica e na fragilidade da governança regional. Por fim, propõe uma interpretação estratégica voltada à reconstrução do processo, destacando o papel do Brasil e a centralidade de agendas como infraestrutura, energia e bioeconomia – em particular na Amazônia, onde há potencial de articular soberania, desenvolvimento e sustentabilidade.

Parte-se, por fim, de uma premissa central: a integração sul-americana não pode mais ser tratada como agenda acessória. Em um mundo de crescente competição geopolítica e reconfiguração produtiva, a coordenação regional torna-se condição para o desenvolvimento. Mais do que recuperar um projeto do passado, trata-se de redefinir a integração como instrumento de poder e dimensão constitutiva do futuro da região.

## **2. A conjuntura da integração sul-americana**

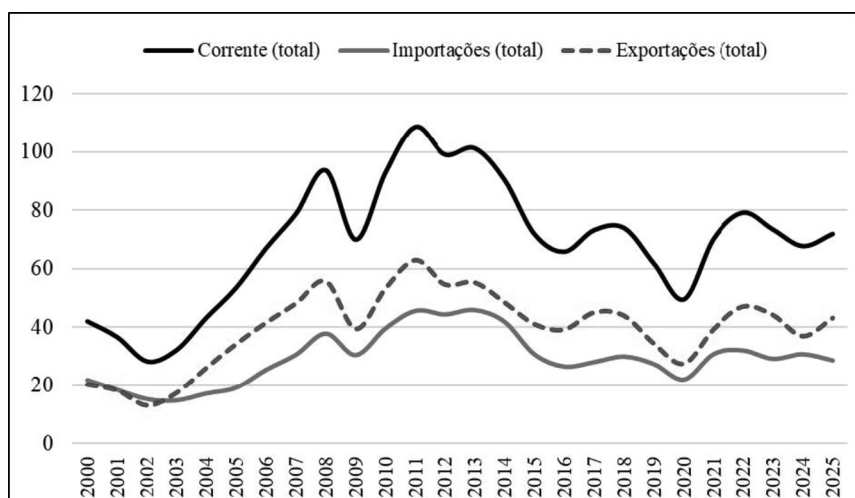
A conjuntura atual da integração sul-americana pode ser sintetizada em três movimentos simultâneos: i) a retração da densidade econômica regional, ii) o esvaziamento da governança institucional e iii) a reconfiguração do ambiente geopolítico internacional. Diferentemente do período que se seguiu ao encontro de Brasília em 2000, caracterizado por convergência política e expansão das iniciativas regionais, o momento atual é de reconstrução em condições adversas. A integração não desapareceu como horizonte estratégico, mas perdeu capacidade de produzir efeitos consistentes sobre a dinâmica econômica e institucional da região.

Um dos indicadores mais claros desse processo é a retração do comércio intrarregional. No caso brasileiro, a participação da América do Sul nas exportações caiu de cerca de 21%, em 2014, para aproximadamente 15%

nos anos recentes (Brasil, 2026). Essa redução não representa apenas uma oscilação conjuntural, mas expressa uma mudança mais profunda na inserção econômica da região. O dinamismo do comércio externo Sul-Americano passou a depender crescentemente de mercados extrarregionais, sobretudo da China, destino majoritário das exportações de produtos primários e de baixo valor agregado.

O comércio intrarregional do Brasil tem caído nos últimos 15 anos após acentuada ascensão entre 2003 e 2011 como se pode observar no gráfico abaixo que apresenta os valores deflacionados das exportações e importações do Brasil para os demais 11 países da América do Sul.

**Gráfico 1 – Comércio Brasil - América do Sul**  
**Evolução das exportações, importações e**  
**corrente comercial, entre 2000 e 2025**  
**Em US\$ (FOB) bilhões, a preços de 2024**



Fonte: Brasil (2026). Elaboração própria.

A diminuição do peso dos países vizinhos na corrente de comércio brasileira é generalizada, excetuando-se a Guiana e o Uruguai. Nota-se que mesmo no período mais recente, que coincide com o atual ciclo político,

houve queda significativa do comércio entre o Brasil e a Bolívia, o Chile, a Colômbia e a Venezuela.

**Tabela 1 – Comércio Brasil - América do Sul (por país)**  
**Evolução do comércio em 2011 e 2022-2025**  
**Em US\$ (FOB) bilhões, a preços de 2024**

| Países           | 2011            | 2022           | 2023           | 2024           | 2025           | Varição entre 2011 e 2025 | Varição entre 2022 e 2025 |
|------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------|---------------------------|
| Argentina        | 55.199.154.572  | 30.469.518.686 | 29.542.298.001 | 27.354.666.345 | 31.039.911.280 | -44%                      | 2%                        |
| Chile            | 13.886.636.013  | 14.691.970.258 | 12.613.587.541 | 11.610.115.323 | 11.804.203.352 | -15%                      | -20%                      |
| Paraguai         | 7.539.086.708   | 7.664.557.604  | 6.813.012.436  | 7.233.179.971  | 7.417.282.409  | -2%                       | -3%                       |
| Uruguai          | 5.473.994.288   | 5.073.692.639  | 5.475.396.082  | 4.964.962.452  | 5.528.755.684  | 1%                        | 9%                        |
| Colômbia         | 5.517.963.747   | 7.953.325.346  | 6.288.287.195  | 5.351.047.402  | 5.389.325.042  | -2%                       | -32%                      |
| Peru             | 5.066.385.423   | 5.267.233.993  | 4.915.245.162  | 4.325.441.469  | 4.567.285.065  | -10%                      | -13%                      |
| Bolívia          | 6.096.640.610   | 3.899.784.517  | 3.415.251.787  | 2.790.088.005  | 2.575.808.271  | -58%                      | -34%                      |
| Equador          | 1.432.630.948   | 1.320.631.508  | 1.249.562.817  | 1.089.708.381  | 1.211.932.931  | -15%                      | -8%                       |
| Venezuela        | 8.155.052.765   | 1.810.221.128  | 1.610.885.053  | 1.618.804.088  | 1.187.035.198  | -85%                      | -34%                      |
| Guiana           | 49.778.164      | 889.050.218    | 1.351.852.110  | 1.247.402.257  | 1.008.611.026  | 1926%                     | 13%                       |
| Suriname         | 102.637.310     | 46.993.631     | 47.473.561     | 56.297.556     | 54.887.642     | -47%                      | 17%                       |
| Guiana Francesa  | 8.095.353       | 8.042.887      | 8.382.706      | 5.962.644      | 6.351.205      | -22%                      | -21%                      |
| Corrente (total) | 108.528.055.901 | 79.095.022.416 | 73.331.234.451 | 67.647.675.893 | 71.791.389.105 | -34%                      | -9%                       |

Fonte: Brasil (2026). Elaboração própria.

Essa reorientação tem implicações estruturais relevantes. O comércio intrarregional é, historicamente, o mais intensivo em manufaturas e o mais acessível às pequenas e médias empresas, além de ser o que mais gera empregos qualificados (Barros, 2023; Carneiro, 2022). Ao ser substituído por exportações de commodities para mercados distantes, reduz-se não apenas o volume de comércio intrarregional, mas sua qualidade econômica e social. Nesse sentido, a perda de densidade da integração regional implica também uma perda de capacidade de transformação produtiva.

A comparação internacional reforça essa leitura. Enquanto a União Europeia mantém cerca de 65% de seu comércio no interior do bloco, e regiões asiáticas estruturam cadeias produtivas altamente integradas, a América do Sul apresenta níveis persistentemente baixos de comércio intrarregional. Essa diferença não decorre apenas de fatores geográficos ou de escala, mas também reflete a ausência de mecanismos capazes de sustentar a integração produtiva e a coordenação de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a fragmentação econômica está associada a um esvaziamento institucional evidente. A paralisação da Unasul e de seus conselhos técnicos interrompeu espaços de coordenação (Barros, 2026a) que, embora imperfeitos, desempenhavam papel estratégico na construção de políticas regionais. A ausência de instâncias regulares de articulação impediu a continuidade de iniciativas em áreas críticas, como infraestrutura, energia, saúde e defesa. O Consenso de Brasília, ao retomar o diálogo político, representa um movimento relevante, mas ainda incipiente do ponto de vista institucional e operacional.

Essa fragilidade institucional deve ser compreendida à luz de um problema mais profundo: a baixa capacidade de enraizamento da integração nas estruturas nacionais. As iniciativas regionais foram frequentemente concebidas como extensões da política externa, dependentes de conjunturas políticas e pouco articuladas a mecanismos internos de planejamento, financiamento e execução. Isso se traduziu na ausência de mecanismos operativos permanentes: i) falta de instrumentos financeiros regionais robustos, ii) ausência de burocracias técnicas estáveis e iii) baixa articulação com políticas nacionais de desenvolvimento. Como resultado, a mudança de orientação política em alguns países foi suficiente para interromper processos que não haviam se consolidado em bases estruturais.

O contexto internacional contemporâneo intensifica essas limitações. A economia global vive um processo de reconfiguração marcado pela reorganização das cadeias globais de valor, pela crescente centralidade da segurança energética e pelo acirramento da disputa por recursos estratégicos, como minerais críticos. Nesse ambiente, a integração de infraestrutura passou a desempenhar papel fundamental como instrumento geopolítico e de dissuasão à ingerência externa (Barros, 2024), conectando territórios, estruturando mercados e definindo padrões de inserção internacional.

A ausência de uma estratégia regional coordenada expõe a América do Sul a dinâmicas externas nas quais sua inserção tende a ocorrer de forma fragmentada e subordinada. Investimentos em infraestrutura, financiamento externo e acordos comerciais passam a ser definidos bilateralmente ou por iniciativas extrarregionais, sem articulação sistêmica entre os países da região. Esse processo reforça padrões históricos de especialização primária

e dificulta a construção de cadeias produtivas regionalmente integradas aos projetos de integração física.

A crescente presença da China na América do Sul ilustra esse fenômeno. Nas últimas duas décadas, o país tornou-se o principal parceiro comercial de várias economias da região, ampliando sua participação por meio de comércio, investimentos e financiamento. Essa inserção, embora tenha contribuído para o crescimento econômico, ocorreu predominantemente com base na exportação de commodities e na importação de bens manufaturados de alto valor agregado (Brasil, 2026; Pereira, 2024), reproduzindo assimetrias estruturais. A ausência de coordenação regional limita a capacidade dos países sul-americanos de negociar de forma mais favorável ou de construir estratégias conjuntas de inserção.

Além disso, a transição energética global introduz novas pressões e oportunidades. A demanda por minerais estratégicos, como lítio, cobre e terras raras, coloca a América do Sul e América Latina e o Caribe (CEPAL, 2024) em posição privilegiada do ponto de vista de recursos naturais. No entanto, sem integração regional, esses recursos tendem a ser explorados de forma fragmentada, com baixa agregação de valor local e limitada coordenação industrial. A oportunidade de construir cadeias produtivas regionais em setores estratégicos depende, portanto, de mecanismos de cooperação que hoje permanecem incipientes.

A dimensão territorial da integração também se encontra fragilizada. Regiões de fronteira, que deveriam funcionar como espaços privilegiados de articulação, continuam marcadas por deficiências de infraestrutura, baixa presença estatal e limitada coordenação institucional. A ausência de políticas integradas para essas áreas impede a consolidação de mercados transfronteiriços dinâmicos e limita o potencial da integração como instrumento de desenvolvimento local.

Essa combinação de fatores – retração econômica, fragmentação institucional e reconfiguração geopolítica – coloca a integração sul-americana diante de um ponto de inflexão. A retomada do diálogo político nos últimos anos indica que o tema permanece relevante, mas também evidencia que a simples reativação de instâncias ou a realização de cúpulas não é suficiente para reverter o processo de desarticulação. O desafio

central reside em reconstruir a integração em novas bases, capazes de responder às exigências do contexto contemporâneo.

Nesse sentido, a conjuntura atual pode ser interpretada não apenas como momento de crise, mas como oportunidade de redefinição estratégica. A experiência acumulada ao longo dos últimos 25 anos fornece um conjunto de aprendizados sobre os limites das abordagens anteriores e sobre os elementos necessários para uma integração mais efetiva. Mais do que retomar iniciativas existentes, trata-se de reorientar o processo em torno de mecanismos de interdependência econômica, coordenação institucional e planejamento territorial.

A integração sul-americana entra, assim, em uma fase em que sua relevância é amplamente reconhecida, mas sua efetividade permanece em aberto. A superação desse descompasso exige enfrentar as causas estruturais da fragmentação, o que implica repensar não apenas os instrumentos da integração, mas sua própria concepção. É a partir desse diagnóstico que se torna possível avançar para a análise dos fatores estruturais que limitaram a consolidação do projeto regional ao longo das últimas décadas.

### **3. Fragmentação estrutural e colapso da governança regional**

A leitura da conjuntura recente da integração sul-americana só se torna completa quando articulada a seus determinantes estruturais. A retração do comércio intrarregional, o esvaziamento institucional e a perda de densidade da coordenação regional constituem expressões de um problema estrutural mais profundo: a incapacidade de consolidar um processo de integração baseado em interdependência econômica e em governança institucional robusta e resiliente. Esses processos não são apenas conjunturais, mas refletem limitações estruturais do projeto regional, como a persistente fragmentação produtiva na América do Sul e a fragilidade de sua governança institucional.

Apesar de avanços pontuais, os países da região mantiveram estruturas produtivas relativamente pouco articuladas entre si, fortemente orientadas à exportação de commodities e com baixa densidade de cadeias regionais de valor (Amar e Torchinsky, 2019). A integração econômica não foi capaz

de alterar de forma substantiva essa configuração, o que limitou seu impacto sobre o desenvolvimento.

Nesse sentido, o diagnóstico estrutural é conhecido e reiterado pela tradição do pensamento latino-americano. Como destacou Celso Furtado, o subdesenvolvimento não constitui uma etapa transitória, mas uma forma específica de organização econômica, marcada por heterogeneidade estrutural, baixa diversificação produtiva e dependência externa. Esse padrão manifesta-se não apenas entre países, mas também no interior das regiões, reproduzindo desigualdades e limitando a capacidade de construção de mercados integrados (Furtado, 1961; 1964).

A integração regional deveria atuar, nesse marco, como instrumento de superação dessas limitações, ampliando economias de escala, articulando cadeias produtivas e criando condições para a inovação. No entanto, na ausência de políticas coordenadas de integração produtiva, o comércio intrarregional permaneceu concentrado em fluxos relativamente restritos e vulneráveis a oscilações conjunturais. A baixa participação das pequenas e médias empresas, a limitada harmonização regulatória e a escassez de instrumentos financeiros regionais contribuíram para essa fragilidade.

A perda de densidade da integração produtiva tem implicações diretas sobre o mercado de trabalho e sobre o desenvolvimento. Como mencionado anteriormente sobre a experiência brasileira, as exportações destinadas à América do Sul possuem, em média, maior conteúdo tecnológico e maior capacidade de geração de empregos qualificados do que aquelas atividades econômicas direcionadas aos mercados extrarregionais, onde prevalecem as vendas de commodities agrícolas e minerais. Esse processo, portanto, torna a economia nacional/regional cada vez mais dependente de ciclos de demanda externa e menos capaz de dinamizar setores de maior valor agregado no âmbito intrarregional.

Esse processo está associado a um segundo elemento estrutural: a fragilidade da governança regional. Ao longo das últimas décadas, a integração sul-americana desenvolveu um conjunto significativo de instituições, fóruns e mecanismos de coordenação. No entanto, esses instrumentos apresentaram limitações importantes em termos de capacidade de implementação, continuidade e enraizamento.

O modelo de governança predominante foi fortemente marcado pelo que se pode denominar um padrão de “hiperpresidencialismo regional” (Malamud, 2015), concentrada nos foros de diplomacia de cúpula (Danese, 2017). As decisões estratégicas dependiam de encontros entre chefes de Estado e de alinhamentos políticos de alto nível, com limitada institucionalização em níveis técnicos e burocráticos. Esse arranjo permitiu avanços rápidos em momentos de convergência política, mas revelou-se altamente vulnerável a mudanças de governo e a ciclos de polarização interna.

A ausência de burocracias regionais permanentes, dotadas de capacidade técnica, autonomia relativa e financiamento estável, limitou a continuidade das políticas. Diferente das experiências mais robustas de cooperação e integração regional, a integração sul-americana permaneceu ancorado em estruturas intergovernamentais frágeis, com baixa capacidade de produzir efeitos duradouros.

Esse problema foi agravado pela ausência de mecanismos de articulação multinível. A integração regional não conseguiu incorporar de forma consistente governos subnacionais, setor privado e sociedade civil em suas estruturas decisórias. Como resultado, permaneceu distante das dinâmicas territoriais concretas e das demandas produtivas. Nas regiões de fronteira, onde a integração se materializa no cotidiano, essa ausência de articulação tornou-se particularmente evidente, limitando o potencial transformador das iniciativas regionais.

A experiência da Unasul ilustra, simultaneamente, o potencial e os limites desse modelo. A criação de conselhos setoriais – como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), no campo da infraestrutura, e o Conselho de Economia e Finanças – representou um avanço significativo na construção de espaços técnicos de coordenação regional. Entretanto, a dependência excessiva da conjuntura política e a ausência de institucionalidade consolidada impediram a continuidade dessas iniciativas, que foram rapidamente desarticuladas em contextos de mudança de governo.

A fragmentação institucional também se manifesta na proliferação de mecanismos parcialmente sobrepostos, com baixos níveis de coordenação

entre si. Mercosul, Unasul, Comunidade Andina (CAN) e outros espaços regionais operaram frequentemente de forma paralela, sem uma arquitetura integrada. Essa dispersão diluiu esforços, gerou inconsistências normativas e reduziu a eficácia das políticas.

A dimensão financeira constitui outro aspecto central dessa fragilidade. A integração regional não foi acompanhada pela construção de uma arquitetura financeira capaz de sustentar fluxos comerciais e investimentos. Instrumentos como o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e iniciativas de bancos regionais apresentaram alcance limitado ou foram descontinuados, reduzindo a capacidade de apoiar a integração produtiva. A ausência de mecanismos robustos de financiamento e garantia dificultou a participação de empresas, especialmente de pequeno e médio porte, nos fluxos comerciais intrarregionais.

Esse conjunto de limitações revela que a integração sul-americana não falhou por ausência de agenda, mas por ausência de estrutura. A região foi capaz de construir diagnósticos consistentes e formular projetos ambiciosos, mas não consolidou os instrumentos necessários para sua implementação. A consequência foi a recorrência de ciclos de avanço e retração, nos quais cada período de dinamismo foi seguido por fases de descontinuidade.

A fragmentação estrutural e institucional também se projeta sobre o território de forma desigual. Enquanto algumas regiões conseguiram estabelecer vínculos econômicos mais densos, outras – em particular as áreas de fronteira e a Amazônia – permaneceram à margem dos processos de integração. Nessas áreas, a ausência de infraestrutura adequada, compatível e adaptada às condições locais, a carência de políticas públicas específicas e a rarefeita presença institucional são fatores que reforçam as condições de isolamento relativo e de baixa densidade econômica.

Essa constatação reforça a necessidade de uma leitura territorial da integração. O problema não se limita à escala macroeconômica ou institucional, mas envolve a forma como políticas públicas são concebidas e implementadas nos territórios. A ausência de planejamento integrado

contribuiu para a reprodução de economias de enclave, nas quais grandes projetos se conectam a mercados externos sem gerar encadeamentos produtivos locais e desenvolvimento socioeconômico adequado.

A persistência desses padrões evidencia que a integração regional, tal como concebida nas últimas décadas, não foi capaz de cumprir plenamente sua função de instrumento de desenvolvimento. A fragilidade da interdependência econômica e a instabilidade da governança institucional criaram um processo vulnerável, incapaz de resistir a mudanças políticas e a transformações no ambiente internacional.

Superar esse quadro exige uma mudança de abordagem. A integração não pode mais ser tratada como um conjunto de iniciativas pontuais ou como extensão da diplomacia (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014), mas como política estruturante, articulada às estratégias nacionais de desenvolvimento. Isso implica construir mecanismos permanentes de coordenação, fortalecer a dimensão produtiva e estabelecer instrumentos financeiros, regulatórios e institucionais capazes de elevar a interdependência regional.

Essa reorientação torna-se ainda mais necessária diante do novo contexto internacional, no qual a competição geoeconômica se intensifica e a organização das cadeias produtivas ganha centralidade. A fragmentação da América do Sul, longe de ser apenas um problema regional, representa um fator de vulnerabilidade em um sistema global cada vez mais competitivo.

É a partir desse diagnóstico – de fragmentação estrutural e governança insuficiente – que se torna possível compreender os limites das estratégias adotadas até aqui e delinear caminhos para a reconstrução da integração. O passo seguinte consiste em examinar como esses problemas se manifestam de forma concreta em áreas estratégicas, como a infraestrutura e a energia, que constituem os principais vetores materiais da integração regional.

#### **4. Infraestrutura, energia e o erro persistente da integração “por obras isoladas”**

A trajetória da integração sul-americana nas últimas décadas revela uma constante: a centralidade atribuída à infraestrutura como vetor de integração. Desde a criação da IIRSA, no início dos anos 2000, consolidou-se

a percepção de que a superação das barreiras físicas – distâncias, dificuldades logísticas e ausência de conexões – constituía o principal obstáculo à articulação regional. A partir desse diagnóstico, estruturou-se um amplo esforço de mapeamento e planejamento de projetos, posteriormente incorporado ao Cосiplan no âmbito da Unasul.

Esse movimento representou um avanço significativo. Pela primeira vez, a região passou a dispor de uma carteira estruturada de projetos de integração física, metodologias comuns de planejamento e espaços técnicos de coordenação entre os países. No entanto, ao mesmo tempo em que avançou na escala e na institucionalização, esse modelo carregava limites estruturais que se tornaram mais evidentes ao longo do tempo. O problema central da integração sul-americana não foi a ausência de infraestrutura, mas a forma como ela foi concebida: como instrumento de conexão física, e não como base de organização econômica do território.

O principal desses limites residiu na forma como a infraestrutura foi concebida: predominantemente como um conjunto de obras a serem executadas, e não como um sistema integrado a serviço de uma estratégia de desenvolvimento. A ênfase recaiu sobre a identificação de eixos e corredores logísticos, muitas vezes orientados ao escoamento de produtos aos mercados extrarregionais, com menor atenção à articulação com cadeias produtivas, sistemas energéticos, instrumentos financeiros e dinâmicas territoriais intrarregionais.

Como resultado, consolidou-se um padrão que pode ser descrito como integração por agregação: projetos nacionais, concebidos sob lógicas domésticas, passaram a ser apresentados como parte de uma narrativa regional, sem que houvesse acordos operacionais binacionais, harmonização regulatória ou planejamento produtivo associado. A infraestrutura regional, nesse sentido, foi frequentemente mais um rótulo do que um sistema funcional.

Essa limitação torna-se particularmente evidente quando se observam os efeitos territoriais dos projetos implementados. Em diversos casos, obras concluídas não resultaram na formação de mercados regionais dinâmicos nem na consolidação de cadeias produtivas integradas. Corredores Nesse sentido, infraestruturas de transporte e logística passaram a operar como

meros canais de exportação de commodities, conectando áreas produtoras diretamente a mercados externos, sem gerar encadeamentos econômicos nos territórios atravessados. Em vez de integrar, muitas vezes reforçaram padrões históricos de especialização primária e desintegração.

Essa dinâmica não representa um desvio acidental, mas decorre de uma concepção restrita da própria integração. Ao tratar infraestrutura como fim em si mesmo, o modelo desconsidera que sua função depende da forma como é articulada a outros elementos – produção, energia, financiamento, regulação e governança. Sem essa articulação, a infraestrutura não cria interdependência econômica; ela apenas amplia a capacidade de circulação.

A experiência recente reforça esse diagnóstico. Iniciativas contemporâneas, como as chamadas Rotas de Integração Sul-Americana, reproduzem em grande medida essa lógica. Ao organizarem-se como agrupamentos de projetos nacionais – muitos deles já existentes no âmbito de programas domésticos –, carecem de base normativa regional, de governança multinacional e de articulação com estratégias produtivas compartilhadas. A ausência de planejamento conjunto limita seu impacto e reduz seu potencial transformador. Em última instância, a integração de infraestrutura na América do Sul operou de forma invertida: priorizou a circulação antes da produção, a conexão antes da coordenação e a obra antes da estratégia. Sem estratégia produtiva, infraestrutura não integra – apenas reorganiza a dependência.

Esse padrão revela um erro recorrente: a confusão entre conectividade física e integração econômica. A existência de estradas, portos ou corredores logísticos não garante, por si só, a formação de relações econômicas densas e duradouras. A integração exige interdependência, e esta somente se constrói quando há articulação entre infraestrutura, produção e instituições.

A dimensão energética aprofunda essa leitura. A América do Sul possui uma das matrizes energéticas mais diversificadas e complementares do mundo, combinando potencial hidrelétrico, recursos fósseis, biomassa e fontes renováveis. Esse conjunto oferece condições excepcionais para a construção de um mercado energético regional, capaz de aumentar a segurança de abastecimento, reduzir custos e sustentar a transição energética.

No entanto, a integração energética regional permanece limitada e fragmentada. Interconexões existentes – como aquelas envolvendo Brasil, Paraguai e Bolívia – demonstram o potencial dessa agenda, mas não constituem um sistema integrado. A ausência de coordenação regulatória, planejamento conjunto e investimentos articulados impede que a região explore plenamente suas complementaridades.

Mais uma vez, o problema não reside na ausência de projetos, mas na falta de uma abordagem sistêmica. A energia tem potencial singular para gerar interdependência estrutural, pois conecta economias de forma contínua e estratégica. Diferentemente da infraestrutura de transporte, cuja utilização pode ser episódica ou unilateral, sistemas energéticos exigem coordenação permanente, criando vínculos duradouros entre países. Ignorar esse potencial significa renunciar a um dos principais instrumentos de integração regional.

A questão financeira completa esse quadro. Infraestrutura e energia são intensivas em capital e dependem de instrumentos robustos de financiamento e garantia. A fragilidade da arquitetura financeira regional – marcada pela limitação de mecanismos como o CCR e pela atuação ainda insuficiente de bancos regionais – restringe a capacidade de viabilizar projetos de integração. Sem financiamento adequado, a infraestrutura tende a depender de fontes externas, o que pode reforçar padrões de inserção fragmentada.

Esse conjunto de fatores permite formular uma crítica sintética ao modelo predominante ao longo das últimas décadas: a integração baseada em infraestrutura, quando concebida como agregação de projetos e dissociada de estratégias produtivas, energéticas e institucionais, tende a reproduzir a fragmentação que pretende superar. Em termos diretos, infraestrutura sem governança não integra – fragmenta.

Essa constatação não implica rejeitar a centralidade da infraestrutura na integração regional. Pelo contrário, reforça sua importância, mas exige sua redefinição conceitual. Infraestrutura deve ser compreendida como rede territorial integrada, e não como conjunto de obras isoladas. Isso implica articular diferentes modais de transporte, sistemas energéticos,

conectividade digital e marcos regulatórios em uma lógica sistêmica, orientada por objetivos de desenvolvimento.

No caso sul-americano – e particularmente na Amazônia – essa abordagem exige reconhecer especificidades territoriais. Sistemas fluviais, por exemplo, desempenham papel estrutural na logística regional e frequentemente são subutilizados em favor de soluções rodoviárias. A integração de hidrovias, portos, redes digitais e sistemas energéticos pode gerar ganhos significativos de eficiência e sustentabilidade, além de favorecer a articulação territorial.

Essa reconceitualização implica também uma mudança na governança da infraestrutura. Projetos de integração no âmbito infraestrutural não podem ser concebidos unilateralmente, nem tratados como extensões de políticas nacionais. Exigem planejamento conjunto, acordos institucionais, mecanismos de coordenação e participação de múltiplos atores, incluindo governos subnacionais, setor privado e comunidades locais.

A experiência acumulada ao longo dos últimos 25 anos indica que a infraestrutura pode ser tanto um vetor de integração quanto um instrumento de fragmentação. Quando articulada a estratégias produtivas, energéticas e institucionais, ela contribui para a construção de interdependência e desenvolvimento. Quando concebida de forma isolada, tende a reforçar assimetrias e padrões históricos de inserção periférica.

A superação desse dilema constitui um dos principais desafios da integração sul-americana no momento atual. Em um contexto de crescente competição geopolítica, no qual infraestrutura e energia se tornam instrumentos centrais de poder, a capacidade de construir redes regionais integradas torna-se fator decisivo para a autonomia da região. Sem essa capacidade, a América do Sul permanecerá conectada ao mundo, mas desconectada de si mesma.

Esse padrão torna evidente que a integração regional não pode ser compreendida apenas a partir de eixos econômicos agregados, exigindo também uma leitura territorial mais profunda – especialmente em espaços estratégicos como a Amazônia.

## 5. Amazônia, bioeconomia e o sentido territorial da integração

A centralidade crescente da Amazônia no debate contemporâneo sobre integração regional não decorre apenas de sua dimensão ambiental, mas de sua posição estratégica na articulação entre desenvolvimento, soberania e inserção internacional. Longe de constituir um espaço periférico, a região amazônica configura um dos principais territórios de convergência das dinâmicas econômicas, geopolíticas e ecológicas do século XXI. Pensar a integração sul-americana sem incorporar a Amazônia como eixo estruturante equivale, portanto, a manter uma visão incompleta – e, em última instância, equivocada – da própria região. A Amazônia reconfigura o problema da integração regional, pois explicita seu caráter territorial: não se trata apenas de conectar países, mas de estruturar espaços produtivos e sociais compartilhados.

A Amazônia constitui um território contínuo, compartilhado por múltiplos países, cuja dinâmica social, econômica e ambiental ultrapassa de forma sistemática as fronteiras nacionais. Essa característica impõe limites às abordagens exclusivamente domésticas e exige a construção de uma perspectiva pan-amazônica, na qual integração regional e desenvolvimento territorial são indissociáveis. Como evidenciado em estudos recentes, a ausência histórica de planejamento integrado e de mecanismos de coordenação transfronteiriça contribuiu para a reprodução de condições de hiperperiferia nas regiões de fronteira, caracterizadas por baixa densidade econômica, fragilidade institucional e limitada integração produtiva.

Nesse sentido, a Pan-Amazônia não é apenas uma referência geográfica, mas uma unidade funcional de planejamento, cuja fragmentação política impede a construção de cadeias produtivas regionais e de uma governança efetiva.

Esse padrão histórico está diretamente associado ao modelo de desenvolvimento que predominou na Amazônia ao longo do século XX e início do século XXI. A região foi incorporada às economias nacionais por meio de ciclos extrativistas, grandes projetos isolados de infraestrutura e políticas públicas fragmentadas, frequentemente orientadas à exploração de recursos naturais para mercados externos. Esse processo produziu ganhos econômicos pontuais, mas não resultou em transformação

estrutural consistente nem em melhoria duradoura das condições de vida da população.

A crítica contemporânea a esse modelo é contundente. Como argumenta Ricardo Abramovay, o crescimento econômico baseado na conversão da floresta não apenas gerou impactos ambientais significativos, mas também se revelou economicamente ineficiente e socialmente limitado (Abramovay, 2018). Trata-se de um padrão produtivo caracterizado por baixa geração de valor agregado, reduzida capacidade de absorção de mão de obra qualificada e elevada incidência de ilegalidade e violência. Em outras palavras, a destruição da floresta não se converteu em desenvolvimento.

Os dados disponíveis reforçam essa interpretação. Apesar da enorme riqueza biológica e do potencial produtivo da região, a participação da Amazônia brasileira nos mercados globais de produtos compatíveis com a floresta permanece extremamente reduzida. Estima-se que apenas cerca de 1% das exportações da Amazônia brasileira correspondam a produtos florestais sustentáveis, enquanto a participação da região no mercado global desse tipo de bens não ultrapassa 0,17% (Coslovsky, 2021). Essa discrepância evidencia não apenas um problema de escala, mas um descompasso estrutural entre potencial e realização econômica.

É nesse contexto que a bioeconomia emerge como conceito e como estratégia. No entanto, sua incorporação ao debate exige cuidado analítico. Em sua formulação mais genérica – frequentemente associada a organismos internacionais –, a bioeconomia tende a ser compreendida como o conjunto de atividades econômicas baseadas em recursos biológicos renováveis e em processos biotecnológicos. Essa definição ampla, embora útil para fins classificatórios, apresenta limitações importantes quando aplicada ao contexto amazônico, pois não distingue atividades compatíveis com a floresta de práticas que reproduzem padrões predatórios de uso do território.

Em contraste, uma abordagem territorializada da bioeconomia – alinhada tanto à crítica de Abramovay quanto às formulações desenvolvidas no âmbito amazônico – permite compreender esse campo como elemento estruturante de um novo padrão de desenvolvimento. Trata-se de uma economia baseada na valorização da biodiversidade, na articulação entre

conhecimentos tradicionais e inovação científica e na geração de valor agregado nos territórios. Mais do que um setor específico, a bioeconomia representa uma estratégia de transformação estrutural, capaz de articular produção, ciência, tecnologia (Barros, 2026b) e inclusão social (Castro, 2000).

A noção de sociobioeconomia, defendida no debate recente, reforça essa perspectiva ao incorporar explicitamente a dimensão social e territorial do desenvolvimento. Não se trata apenas de manter a floresta em pé, mas de garantir condições dignas de vida para as populações que nela vivem. Como destacado nas discussões preparatórias para a COP30, “não basta a floresta em pé e o povo de joelhos nas periferias”; a sustentabilidade ambiental só se sustenta quando combinada à inclusão econômica e social. Esse princípio recoloca o desenvolvimento amazônico no centro de uma agenda que articula justiça social, soberania e transformação produtiva.

A viabilidade dessa estratégia, contudo, depende de condições estruturais que hoje permanecem insuficientes. A bioeconomia não se desenvolve de forma espontânea nem isolada. Ela exige infraestrutura logística adequada, sistemas energéticos confiáveis, conectividade digital e acesso a financiamento, além de instituições capazes de coordenar políticas em diferentes escalas. Sem esses elementos, cadeias produtivas baseadas na biodiversidade tendem a permanecer fragmentadas, com baixa escala e limitada inserção em mercados mais amplos.

Essa constatação recoloca a infraestrutura no centro do debate, mas em novos termos. A Amazônia exige uma concepção de infraestrutura distinta daquela predominante na integração sul-americana. Em vez de grandes eixos rodoviários voltados ao escoamento de commodities, trata-se de construir redes multimodais adaptadas às especificidades territoriais, integrando hidrovias, sistemas energéticos descentralizados, conectividade digital e logística de pequena e média escala. Essa abordagem permite articular territórios, reduzir custos e viabilizar cadeias produtivas mais complexas, alinhadas à bioeconomia.

A dimensão energética é particularmente relevante nesse contexto. Apesar de seu enorme potencial, a Amazônia ainda convive com baixos níveis de acesso e qualidade de fornecimento de energia, especialmente

em áreas isoladas. A integração energética regional pode desempenhar papel decisivo ao ampliar a segurança de abastecimento, reduzir custos e criar condições para o desenvolvimento de atividades produtivas de maior valor agregado. Ao mesmo tempo, a transição energética abre espaço para a articulação entre bioeconomia e energias renováveis, criando oportunidades de desenvolvimento.

A integração regional aparece, assim, como condição necessária para a realização do potencial amazônico. A cooperação entre países da região é fundamental para enfrentar desafios comuns, como o combate a ilícitos ambientais, o monitoramento de recursos naturais e o desenvolvimento de cadeias produtivas transfronteiriças. Nesse contexto, o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) assume relevância estratégica, tanto como instrumento de coordenação quanto como espaço de afirmação da soberania regional.

As regiões de fronteira ocupam papel central nesse processo. Tradicionalmente tratadas como áreas de segurança ou de isolamento, essas regiões constituem, na prática, espaços dinâmicos de interação social e econômica. Transformá-las em plataformas de desenvolvimento exige políticas públicas integradas, capazes de articular infraestrutura, produção, serviços públicos e cooperação institucional. Como demonstrado em análises recentes, a integração efetiva depende da capacidade de transformar essas áreas em territórios de inovação, conectividade e inclusão produtiva.

A articulação entre bioeconomia e integração regional abre, portanto, um campo estratégico decisivo para o futuro da América do Sul. Ao contrário de abordagens que tratam a Amazônia como problema a ser resolvido, trata-se de reconhecê-la como ativo central para a construção de um novo padrão de desenvolvimento. A integração regional, nesse sentido, não é apenas um instrumento para conectar mercados, mas uma condição para estruturar cadeias produtivas baseadas na biodiversidade, promover justiça territorial e ampliar a autonomia da região em um contexto internacional cada vez mais competitivo.

Essa agenda adquire ainda maior relevância no contexto da realização da COP30 em Belém. O evento coloca a Amazônia no centro do debate global e cria uma oportunidade histórica para reposicionar o Brasil e a

América do Sul como protagonistas na construção de soluções para a crise climática. Mais do que um espaço de negociação internacional, a COP30 pode funcionar como catalisador de uma estratégia regional que articule integração, bioeconomia e desenvolvimento sustentável.

A incorporação efetiva da Amazônia à agenda de integração sul-americana exige, portanto, uma mudança de paradigma. Não se trata apenas de incluir a região em iniciativas existentes, mas de reorganizar a própria lógica da integração a partir de uma perspectiva territorial, na qual desenvolvimento, soberania e sustentabilidade se reforçam mutuamente. Nesse novo enquadramento, a bioeconomia não aparece como alternativa marginal, mas como eixo estruturante de um projeto regional capaz de transformar a Amazônia de fronteira periférica em centro estratégico da América do Sul.

## **6. O Brasil e a reconstrução da integração: estratégia, instrumentos e futuro**

A análise dos 25 anos da integração sul-americana conduz a uma conclusão inequívoca: a reconstrução do projeto regional depende, em grande medida, do papel do Brasil. Não por um imperativo abstrato de liderança, mas por uma realidade estrutural. O Brasil concentra o maior mercado, a principal base industrial, a maior capacidade financeira e a posição geográfica mais articuladora da região. Nessas condições, sua atuação não é apenas relevante – é determinante. A reconstrução da integração sul-americana não ocorrerá de forma difusa: ela depende, estruturalmente, da capacidade de coordenação exercida pelo Brasil.

Ao longo das últimas duas décadas, o Brasil exerceu papel ambivalente na integração regional. Nos anos 2000, foi protagonista da construção institucional e do financiamento da integração, por meio de iniciativas como a Unasul e o apoio do BNDES à internacionalização de empresas. A partir da segunda metade da década seguinte, contudo, esse papel foi reduzido, com descontinuidade de instrumentos e retração da atuação regional. Mais recentemente, observa-se uma tentativa de retomada, ainda em processo de consolidação em uma conjuntura bastante adversa.

Essa centralidade do Brasil, no entanto, não se traduz automaticamente em capacidade de coordenação. Ao longo das últimas décadas, a atuação brasileira oscilou entre momentos de protagonismo e períodos de retração, refletindo mudanças internas de orientação econômica e política externa. Em diversos momentos, instrumentos fundamentais para a integração regional foram enfraquecidos ou descontinuados, reduzindo a capacidade de sustentação dos fluxos econômicos e institucionais.

Um exemplo emblemático é a fragilização dos mecanismos de financiamento e compensação regional. A redução do papel e não atualização de instrumentos como o CCR, aliada à baixa utilização de sistemas de pagamentos em moedas locais, contribuiu para aumentar custos e riscos das operações intrarregionais, desincentivando o comércio e a integração produtiva. Ao mesmo tempo, a atuação de bancos públicos nacionais na região tornou-se mais limitada, restringindo o suporte a projetos de infraestrutura e à internacionalização de empresas.

Essa trajetória evidencia um ponto central: a integração regional não se sustenta apenas por convergência política, mas depende de instrumentos permanentes. A ausência ou a descontinuidade desses mecanismos torna o processo vulnerável e facilmente reversível. Nesse sentido, a reconstrução da integração exige uma estratégia deliberada, baseada em coordenação institucional, instrumentos econômicos e visão de longo prazo.

Essa estratégia deve partir de uma redefinição do papel do Brasil na região. Mais do que exercer uma liderança tradicional, baseada em iniciativas pontuais, trata-se de atuar como articulador de um sistema regional capaz de produzir interdependência econômica, previsibilidade institucional e capacidade de ação conjunta. Essa função envolve a provisão de bens públicos regionais – infraestrutura, financiamento, conhecimento e coordenação – que ampliem as capacidades dos países e fortaleçam o conjunto da região.

A construção dessa agenda passa, inicialmente, pela recomposição da governança regional. A convergência entre iniciativas recentes, como o Consenso de Brasília, e o acervo institucional acumulado ao longo das últimas décadas oferece uma base relevante. A questão central não é criar novas estruturas, mas rearticular espaços existentes, garantindo

continuidade, capacidade técnica e coordenação entre níveis de governo. O fortalecimento de instâncias setoriais – especialmente nas áreas econômica, de infraestrutura e energia – é condição para transformar decisões políticas em políticas públicas efetivas.

No plano econômico, a integração produtiva deve assumir posição central. A experiência recente demonstra que o comércio, quando não articulado a estratégias produtivas compartilhadas, perde densidade e impacto. A expansão das trocas intrarregionais deve estar associada à construção de cadeias regionais de valor, com maior conteúdo tecnológico e participação de pequenas e médias empresas. Esse esforço deve ser integrado às estratégias nacionais de reindustrialização, reconhecendo que o desenvolvimento industrial contemporâneo depende de escala e complementaridades que frequentemente ultrapassam os limites do mercado doméstico.

Essa articulação é particularmente relevante no caso brasileiro. Iniciativas recentes de política industrial, como aquelas voltadas à neoindustrialização e à transição energética, têm maior probabilidade de sucesso quando inseridas em um contexto regional. A coordenação com países vizinhos permite ampliar mercados, reduzir custos e fortalecer capacidades produtivas, criando condições mais favoráveis à inovação e à inserção internacional.

A infraestrutura deve ser reconcebida como eixo estruturante dessa estratégia. Como discutido anteriormente, o modelo baseado na agregação de obras mostrou-se insuficiente. A reconstrução da integração exige a concepção de redes territoriais integradas, nas quais transporte, energia e conectividade digital sejam planejados de forma articulada. Corredores logísticos devem ser redefinidos. Mais do que canais de exportação, devem formar sistemas de integração produtiva, capazes de conectar territórios e gerar desenvolvimento local.

Nesse contexto, a Amazônia ocupa posição estratégica. As políticas de integração devem incorporar de forma explícita a dimensão amazônica, não apenas como questão ambiental, mas como eixo central de desenvolvimento regional. Isso implica articular infraestrutura adaptada às especificidades do território, cadeias produtivas baseadas na biodiversidade e mecanismos

de cooperação transfronteiriça. A bioeconomia, nesse sentido, deixa de ser uma agenda complementar e passa a ser elemento estruturante da integração.

A dimensão energética constitui outro pilar fundamental. A construção de um mercado energético sul-americano representa uma oportunidade estratégica para a região. A integração de sistemas elétricos, a articulação de redes de gás e o desenvolvimento de novas fontes – como hidrogênio verde e biocombustíveis – podem gerar ganhos de eficiência, segurança e sustentabilidade. O Brasil, com sua matriz relativamente limpa e sua capacidade técnica, pode desempenhar papel decisivo na coordenação desse processo.

A reconstrução da integração exige também uma nova abordagem da dimensão financeira. A ampliação do uso de moedas locais, a modernização de mecanismos de compensação e o fortalecimento de instituições financeiras regionais são condições para reduzir custos de transação e aumentar a previsibilidade econômica. Bancos de desenvolvimento, como o BNDES, podem desempenhar papel central no financiamento de projetos de infraestrutura e na promoção da integração produtiva, especialmente quando articulados a instituições regionais como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF) e o Fonplata – Banco de Desenvolvimento.

Outro aspecto decisivo diz respeito à governança multinível. A experiência recente demonstrou que a integração não pode depender exclusivamente de relações entre governos nacionais. A participação de estados, municípios, setor privado e sociedade civil é condição para o enraizamento das políticas e para sua continuidade. Em particular, as regiões de fronteira devem ser tratadas como espaços privilegiados de experimentação institucional, nos quais iniciativas de cooperação possam ser testadas e ampliadas.

A articulação entre segurança e desenvolvimento também assume relevância crescente, especialmente na Amazônia. O combate a ilícitos transnacionais, a proteção ambiental e a promoção de atividades econômicas sustentáveis exigem coordenação regional. A integração, nesse sentido,

contribui não apenas para o crescimento econômico, mas para a estabilidade e a governança dos territórios.

A realização da COP30 na Amazônia oferece uma oportunidade singular para reposicionar essa agenda. O evento coloca a região no centro do debate global e cria condições para que o Brasil e a América do Sul apresentem uma proposta integrada de desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a articulação entre bioeconomia, transição energética e integração regional pode constituir um dos eixos centrais de uma estratégia de longo prazo.

A agenda aqui delineada não parte de um vazio institucional. Ao contrário, ela se fundamenta em um acervo significativo de experiências, diagnósticos e instrumentos acumulados ao longo dos últimos 25 anos. O desafio central não reside na formulação de novas ideias, mas na capacidade de articular, coordenar e implementar aquelas já disponíveis. A fragmentação observada nas últimas décadas não decorre da ausência de agendas, mas da incapacidade de integrá-las em uma estratégia coerente.

Nesse sentido, a reconstrução da integração sul-americana exige uma mudança de escala analítica e política. Não se trata de retomar iniciativas isoladas, mas de construir um projeto sistêmico, no qual infraestrutura, produção, energia, finanças e território sejam elementos de uma mesma arquitetura. Essa abordagem permite superar a dicotomia entre integração e desenvolvimento, reconhecendo que ambos são dimensões de um mesmo processo.

A América do Sul dispõe das condições necessárias para avançar nessa direção. Possui recursos naturais estratégicos, base industrial relevante, experiência institucional acumulada e um mercado de escala significativa. O que tem faltado é a capacidade de transformar esses elementos em um projeto integrado de desenvolvimento.

A integração regional deve ser compreendida como estratégia de poder. Em um mundo caracterizado por grandes blocos econômicos, cadeias produtivas complexas e competição geopolítica intensa, a atuação isolada dos países tende a ser limitada. A coordenação regional amplia a capacidade de negociação, fortalece a posição internacional e cria condições mais favoráveis ao desenvolvimento.

Essa constatação remete diretamente à tradição do pensamento latino-americano. Como afirmou Celso Furtado, a superação do subdesenvolvimento depende da capacidade de construir estruturas produtivas complexas e de coordenar políticas em escala ampliada. A integração regional constitui, nesse contexto, não apenas uma opção, mas uma necessidade histórica.

Concluir os 25 anos da primeira reunião de presidentes da América do Sul implica reconhecer tanto os avanços quanto as limitações do processo. A região foi capaz de construir uma visão compartilhada, desenvolver instrumentos e promover iniciativas relevantes. No entanto, não conseguiu consolidar um sistema suficientemente robusto para sustentar a integração em contextos adversos.

O momento atual oferece uma nova oportunidade. A combinação entre desafios globais – climáticos, energéticos e produtivos – e a retomada do diálogo político cria condições para uma redefinição estratégica. Aproveitar essa oportunidade exige ir além da retórica e construir os mecanismos concretos que faltaram no passado.

Sem integração, a América do Sul tende a se inserir no sistema internacional como fornecedora fragmentada de recursos naturais, com baixa capacidade de coordenação e reduzido controle sobre seu próprio desenvolvimento. Com integração, pode estruturar um espaço econômico e político capaz de sustentar processos de transformação produtiva, ampliar sua autonomia e disputar posições em um mundo crescentemente organizado em grandes blocos. A escolha entre esses caminhos não é apenas técnica – é estratégica e, em última instância, política.

Ao completar 25 anos, a integração sul-americana não se encontra diante de um encerramento de ciclo, mas de um ponto de inflexão histórico. A experiência acumulada revelou tanto o potencial de uma agenda regional orientada ao desenvolvimento quanto os limites de abordagens fragmentadas e institucionalmente frágeis. Em um contexto internacional marcado por competição geoeconômica, transição energética e reorganização produtiva, a integração deixa de ser uma opção e assume caráter estratégico. Reconstruí-la exige superar a lógica da agregação de iniciativas e avançar na construção de um sistema regional articulado, baseado em infraestrutura, energia, produção, finanças e território.

Nesse processo, o Brasil ocupa posição decisiva, não como liderança declaratória, mas como agente de coordenação de capacidades regionais. A alternativa é clara: sem integração, a América do Sul tende à fragmentação e à dependência; com integração, pode constituir-se como espaço de desenvolvimento, autonomia e projeção internacional.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. *A Amazônia precisa de uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Conectas, dez. 2018. Disponível em: [https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio\\_a\\_Amaz%C3%B4nia\\_precisa\\_de\\_uma\\_economia.pdf](https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio_a_Amaz%C3%B4nia_precisa_de_uma_economia.pdf)

AMAR, Anahí; TORCHINSKY LANDAU, Matías. *Cadenas regionales de valor en América del Sur*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/92). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e702eb39-5b05-43be-9d4b-3a4a2dae4bbd/content>.

BARROS, Pedro Silva. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. *Revista USP*, São Paulo, n. 136, p. 113-144, 2023. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i136p113-144. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/211785>.

BARROS, Pedro Silva. Avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan e contribuições para a nova agenda de integração de infraestrutura na América do Sul. In: BARROS, Pedro Silva (org.). *Uma nova agenda de infraestrutura para a América do Sul*. Brasília: FUNAG; Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/67449a80-e82a-4973-9838-7e231231430e>.

BARROS, Pedro Silva. Integração de infraestrutura na América do Sul: por que e como corrigir a rota. In: IGREJA, Rebecca Lemos; MARCATO, Marília Bassetti (eds.). *China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento*. San José: FLACSO, 2026a. Disponível em: [https://8e05cf63-f56f-4cdf-ae91-ab9a9ca85b69.filesusr.com/ugd/a864f5\\_6e71e8a2a53148b1bbaeb35d2998f163.pdf](https://8e05cf63-f56f-4cdf-ae91-ab9a9ca85b69.filesusr.com/ugd/a864f5_6e71e8a2a53148b1bbaeb35d2998f163.pdf).

BARROS, Pedro Silva. *Infraestrutura, bioeconomia e desenvolvimento fronteiriço na Amazônia*. Brasília: UnB/NEAz, 2026b. (Curso de Especialização em Estudos Amazônicos).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). *Comex Stat: estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2026. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/>.

CARNEIRO, Helitton Christoffer. *A importância da América do Sul para as exportações industriais brasileiras: reflexões sobre a evolução do perfil de exportação do Brasil (2000-2020)*. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: DIEGUES, Antonio Carlos (org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec; NUPAUB-USP, 2000. Disponível em: <https://ednacaastro.com/wp-content/uploads/2023/03/3.-Territorio-Biodiversidade-e-Saberes-de-Populacoes-Tradicionais.pdf>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe: reconfiguración del comercio mundial y opciones para la recuperación regional*. Santiago: CEPAL, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fc9b9a3c-4b91-46c9-8ce7-60c2bf66251b/content>.

COSLOVSKY, Salo. *Oportunidades para exportação de produtos compatíveis com a floresta na Amazônia brasileira*. Amazônia 2030, abr. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Oportunidades-para-Exportacao-de-Produtos-Compatíveis-com-a-Floresta-na-Amazônia-Brasileira-1-2.pdf>.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. 2. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/diplomacia-presidencial.pdf>.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

MALAMUD, Andrés. Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana (eds.). *Routledge handbook of Latin America in the world*. New York: Routledge, 2015, p. 112-123. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/35ba4db0-7f92-4ae6-bda7-f95845372ca2>.

PEREIRA, Lia Baker Valls. A “ampla agenda de comércio” Brasil-China: mapeamento das principais questões. In: CASTRO, Ana Célia; LOUREIRO, Márcia (orgs.). *Brasil e China 50 anos: trajetória e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2024. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1284>.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/X5MthYt8gwNNxq9Bqmq4nQP/?format=pdf&lang=pt>.

## Capítulo 8

# A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: histórico, avanços e desafios contemporâneos

Vanessa Grazziotin<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa o processo de institucionalização e o papel contemporâneo da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como principal instância de integração entre os oito países amazônicos. A partir de uma perspectiva histórico-política e da sistematização de documentos oficiais, são examinados os marcos da criação do Tratado de Cooperação Amazônica (1978), sua transformação em organização internacional (1998) e a instalação da Secretaria Permanente em Brasília (2002), destacando implicações para a soberania e a governança regional sobre a Amazônia. Em seguida, discute-se o significado político das cinco Cúpulas Presidenciais e os efeitos de iniciativas paralelas, como o Pacto de Letícia, sobre a coesão institucional da OTCA. A Cúpula de Belém (2023) é apresentada como ponto de inflexão, com a Declaração de Belém e suas 29 resoluções estruturando uma agenda comum em torno do combate ao desmatamento, da proteção da biodiversidade, do manejo integrado do fogo, da gestão dos recursos hídricos e da valorização dos povos indígenas e comunidades tradicionais. O texto conclui que o fortalecimento da OTCA, inclusive por meio de mecanismos financeiros próprios e de redes técnicas regionais, é condição estratégica para transformar compromissos diplomáticos em ações concretas de desenvolvimento sustentável e preservação da floresta amazônica.

**Palavras-chave:** Amazônia; OTCA; Cooperação regional; Desenvolvimento sustentável.

---

<sup>1</sup> Professora, farmacêutica e política brasileira. Foi deputada federal e senadora representando o Amazonas. Atualmente é diretora executiva da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). E-mail: vanessa.grazziotin@otca.org. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a09

## **Introdução**

A integração regional tem se consolidado como um dos pilares fundamentais para o fortalecimento da cooperação entre países que compartilham características geográficas, ambientais e socioeconômicas comuns. No contexto sul-americano, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) representa um esforço conjunto de oito países amazônicos para promover ações coordenadas voltadas à preservação ambiental, ao desenvolvimento sustentável e à afirmação da soberania nacional sobre a região amazônica.

A trajetória de atuação parlamentar e diplomática de representantes dos países-membros revela o comprometimento histórico com a temática da integração. A OTCA, como instância multilateral, tem se mostrado um espaço estratégico para o debate e a implementação de políticas públicas voltadas à Região Amazônica, especialmente no que tange à cooperação internacional e à gestão compartilhada dos recursos naturais.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os avanços recentes da OTCA, com destaque para os marcos históricos de sua constituição, os principais desafios enfrentados ao longo de sua existência e as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas para fortalecer sua atuação. A análise parte de uma exposição detalhada sobre o surgimento da organização, passando pelas cúpulas presidenciais realizadas, até alcançar os desdobramentos da Declaração de Belém, em 2023, e as estratégias em curso para consolidar a agenda amazônica comum.

## **Histórico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**

A OTCA foi criada a partir da assinatura de um tratado em 1978, quando os presidentes dos países amazônicos decidiram formalizar um acordo de cooperação voltado à região. Essa iniciativa surgiu em um momento de crescente conscientização global sobre os impactos ambientais do desenvolvimento industrial, especialmente durante a década de 1970. A assinatura do tratado representou uma resposta política e diplomática à necessidade de preservar e garantir a soberania da Amazônia diante das pressões vindas de países do Norte Global.

Os principais objetivos do tratado foram a promoção da cooperação ambiental e a reafirmação da soberania dos países amazônicos sobre seus territórios. A organização reúne oito países, abrangendo exclusivamente as áreas amazônicas sob influência indireta, o que confere à OTCA uma característica sub-regional singular. A dimensão ambiental da organização é central, sendo constantemente reafirmada como elemento de união entre os países-membros.

A assinatura do TCA foi seguida por importantes marcos institucionais. Em 1998, foi formalizada a OTCA, e em 2002, estabeleceu-se a Secretaria Permanente, com sede em Brasília. Essa estrutura institucional visou transformar o tratado em ações concretas, superando o caráter meramente declaratório da carta de intenções original.

### **Cúpulas Presidenciais e desafios políticos**

Ao longo de sua trajetória, a OTCA realizou cinco Cúpulas Presidenciais, com intervalos temporais irregulares. A primeira ocorreu em 1992, 14 anos após a assinatura do TCA, em Manaus; a segunda, em 2009, 17 anos após a primeira Cúpula, também em Manaus; a terceira, em 2012; três anos depois, em 2023, ocorreu a 4ª Cúpula em Belém; e a quinta, em Bogotá, no dia 22 de agosto de 2025. A ausência de uma periodicidade definida para esses encontros reflete os desafios políticos enfrentados pela organização.

A realização da Rio+20, em 2012, contribuiu para a proximidade entre as segunda e a terceira Cúpulas. Já o intervalo de onze anos entre a terceira e a quarta demonstra a instabilidade política que permeia a região. A OTCA, assim como outras iniciativas de integração regional, como a Unasul e o Conselho de Lima, enfrentou tentativas de descontinuidade institucional. O Pacto de Letícia, por exemplo, teve como objetivo enfraquecer a organização, mas não obteve êxito.

Apesar das divergências políticas entre os governos dos países-membros, a OTCA tem buscado preservar sua estrutura e funcionalidade. A manutenção da organização depende diretamente do compromisso dos Estados em garantir sua sustentabilidade e efetividade. A superação

das instabilidades políticas é fundamental para consolidar a OTCA como espaço permanente de cooperação amazônica.

### **Declaração de Belém e avanços estratégicos**

A cúpula de 2023, realizada em Belém, representou um marco na história da OTCA. Precedida pelos Diálogos Amazônicos, que são espaços para diálogos entre a OTCA e a sociedade civil, a reunião resultou na Declaração de Belém e em resoluções ministeriais que elevaram o nível de comprometimento dos países com a agenda amazônica. Pela primeira vez, houve ampla mobilização da sociedade civil organizada, que participou ativamente do processo de construção das diretrizes da organização.

A Declaração de Belém estabeleceu uma nova agenda comum de cooperação, baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, da conservação ambiental, do uso responsável da biodiversidade, da proteção dos recursos hídricos e da ação urgente para evitar o ponto de não retorno da Amazônia. Também foram incluídos compromissos com o combate ao desmatamento, às atividades ilegais, à promoção da inclusão social e à geração de renda e emprego.

A participação social, a partir dos Diálogos Amazônicos, foi destacada como elemento central da nova agenda, com ênfase na valorização dos povos indígenas, comunidades locais e tradicionais. O fortalecimento institucional da OTCA foi reafirmado como prioridade. A Declaração de Belém, composta por 119 parágrafos, foi posteriormente traduzida em 29 resoluções pelos ministros das Relações Exteriores, que representam a instância máxima da organização.

### **Implementação das Resoluções e estrutura técnica**

A Declaração de Belém passou a orientar estrategicamente a atuação da OTCA. Está prevista a atualização da Agenda Estratégica da organização, com base nos temas abordados na declaração, que contemplou todas as áreas de interesse dos países-membros. Entre os temas tratados estão: fortalecimento institucional, cidades amazônicas, ciência e tecnologia, educação, cooperação em recursos hídricos, mudanças climáticas, proteção

de florestas, segurança pública, combate a ilícitos, infraestrutura sustentável, economia voltada ao desenvolvimento sustentável, saúde, segurança e soberania alimentar, proteção social, direitos humanos, participação social, culturas amazônicas, mecanismos de povos indígenas e cooperação diplomática.

Na reunião do Conselho de Cooperação Amazônia (CCA), realizada em agosto de 2025, foi apresentado um balanço das ações em curso, destacando os avanços na execução das resoluções. Os resultados positivos são fruto do trabalho conjunto dos oito países-membros, por meio de grupos de trabalho compostos por representantes das chancelarias e dos ministérios diretamente envolvidos. Esses grupos são responsáveis por definir estratégias e implementar ações em cada área temática.

Um exemplo concreto é o curso recente de capacitação realizado na Agência Nacional de Águas (ANA), no Brasil, com a presença de representantes dos oito países. O curso está vinculado ao Projeto PAE – Plano Estratégico de Água – e envolve capacitação em monitoramento satelital dos recursos hídricos. A atuação conjunta dos técnicos dos países demonstra, na prática, a cooperação efetiva e a vitalidade da organização.

Entre os destaques das resoluções de 2023, foi determinada a criação de três redes técnicas: a Rede de Autoridades de Água, a Rede de Autoridades Florestais e a Rede de Manejo Integrado do Fogo. A criação de uma rede específica para o manejo do fogo se justifica pela gravidade dos incêndios florestais, que atualmente representam a principal causa de perda de biodiversidade na região.

### **Redes temáticas, comissões técnicas e mecanismos de participação**

Cada rede é coordenada por um país membro, com mandatos rotativos de um a dois anos. A Rede de Manejo Integrado do Fogo, que atualmente é coordenada pelo Equador; a Rede de Autoridades de Água, pela Bolívia; e a Rede de Autoridades Florestais, pelo Peru. Essas redes têm como objetivo promover a troca de experiências, o desenvolvimento de capacidades técnicas e a articulação de políticas públicas entre os países.

Além das redes, os governos decidiram reativar Comissões Especiais que haviam sido descontinuadas. Já foram reativadas a Comissão Especial de Saúde na Amazônia (CESAM), sob coordenação do Equador, e a Comissão Especial de Segurança Pública e Ilícitos Transnacionais e Transfronteiriços na Região Amazônica, coordenada pela Colômbia. A atuação dessas comissões é essencial, especialmente diante da natureza transnacional de problemas como o crime organizado, que opera em toda a região amazônica sem respeitar fronteiras nacionais.

A OTCA também avançou na elaboração de estratégias regionais, com destaque para a Estratégia Regional de Economia Sustentável. Essa iniciativa visa promover uma economia verde baseada na valorização da floresta em pé, com potencial para gerar benefícios significativos aos países amazônicos. A valorização da floresta em pé exige investimentos robustos e mecanismos financeiros adequados.

Também foi aprovado o Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas (MAPI), alinhado à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), garantindo a inclusão efetiva dessas populações nas decisões da OTCA. Também está em desenvolvimento um Mecanismo Financeiro específico para a organização, coordenado pelo embaixador do Peru, aqui presente com o objetivo de viabilizar recursos para a implementação das ações previstas na agenda estratégica.

### **Considerações finais**

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tem se consolidado como um instrumento estratégico de integração regional, voltado à promoção da cooperação entre os países amazônicos em torno de uma agenda comum de desenvolvimento sustentável. Ao longo de sua trajetória, a organização enfrentou desafios políticos e institucionais, mas demonstrou resiliência e capacidade de adaptação às mudanças no cenário regional e internacional.

A cúpula de 2023, realizada em Belém, representou um ponto de inflexão na história da OTCA, ao mobilizar amplamente a sociedade civil e ao estabelecer uma agenda abrangente e ambiciosa para a região. A Declaração de Belém e as resoluções dela decorrentes sinalizam um

compromisso renovado dos países-membros com a preservação da Amazônia, a valorização das populações locais e o fortalecimento institucional da organização.

A criação de redes temáticas, a reativação de comissões técnicas, a elaboração de estratégias regionais e o desenvolvimento de mecanismos de participação e financiamento demonstram o esforço conjunto dos países em transformar intenções políticas em ações concretas. A proposta do fundo global Tropical Forest Forever (TFFF), voltado exclusivamente para florestas tropicais, reforça a importância de instrumentos financeiros inovadores e ágeis, capazes de atender às especificidades da região.

A Amazônia, por sua relevância ambiental, social e econômica, exige uma abordagem integrada, participativa e sustentável. A OTCA, ao articular governos, sociedade civil e instituições técnicas, desempenha papel fundamental na construção de soluções regionais para desafios globais. O fortalecimento da organização, a institucionalização de suas instâncias decisórias e a consolidação de sua agenda estratégica são passos essenciais para garantir a efetividade de suas ações e a preservação da maior floresta tropical do planeta.



## Capítulo 9

# Desafíos de la integración regional en América Latina ante la reconfiguración del orden internacional<sup>1</sup>

Osvaldo Rosales<sup>2</sup>

**Resumen:** El presente capítulo aborda los desafíos contemporáneos de la integración regional en América Latina, a partir de una lectura crítica del actual orden internacional. El trabajo evalúa la reconfiguración del sistema internacional, la actual política comercial estadounidense y sus impactos en terceros países. La estrategia comercial de EEUU se desarrolla en confrontación con el sistema multilateral, promoviendo el debilitamiento de algunos organismos internacionales, considerados obstáculos a la implementación de una política exterior basada en intereses nacionales. La política comercial bilateral impulsada por Estados Unidos se caracteriza por excluir servicios y concentrarse en sectores considerados estratégicos, con el objetivo de reestructurar las cadenas globales de suministro, fortalecer la manufactura y la tecnología nacional. El nuevo escenario internacional plantea desafíos significativos para América del Sur, especialmente en lo que respecta a la defensa del multilateralismo y la renovación de sus mecanismos institucionales. En ese contexto internacional de intensificación de tensiones comerciales entre las principales potencias y de reconfiguración de las cadenas globales de suministro es fundamental a las naciones latinoamericanas estrechar

---

1 Este artículo fue escrito a fines de agosto de 2025. Pese a los notables embates que después de esa fecha ha emprendido Trump en contra del multilateralismo, he optado por dejarlo tal cual, considerando que las líneas centrales del mismo siguen siendo válidas.

2 Es economista chileno y especialista en comercio internacional. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL y se desempeñó como director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Participó como negociador jefe en acuerdos comerciales estratégicos, incluyendo el tratado con Estados Unidos y el acuerdo con la Unión Europea. E-mail: osvaldorosales21@gmail.com. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a10

vínculos y participar activamente en los principales temas de la agenda global. El actual momento exige una revisión profunda de las estrategias de desarrollo e integración regionales.

**Palavras chave:** integración regional; América Latina; Orden internacional; Cadenas globales de suministro.

## **Introducción**

El presente análisis aborda los desafíos contemporáneos de la integración regional en América Latina, a partir de una lectura crítica del escenario internacional. En un contexto marcado por transformaciones geopolíticas, disputas comerciales y reconfiguraciones estratégicas, se examinan las implicancias de las políticas adoptadas por Estados Unidos bajo la administración Trump, así como sus efectos sobre el orden multilateral, la Unión Europea, China y los países latinoamericanos. El objetivo es identificar las tensiones emergentes y las oportunidades para fortalecer los procesos de integración regional, especialmente en América del Sur, en un entorno global cada vez más complejo y competitivo.

## **Reconfiguración del orden internacional y política comercial estadounidense**

La administración Trump propone una reinterpretación del orden internacional establecido en la posguerra, argumentando que dicho sistema está agotado y que perjudica los intereses de Estados Unidos. Esta visión se consolida en discursos y publicaciones que señalan a Europa y China como beneficiarios desproporcionados del sistema multilateral, mientras que Estados Unidos asume los costos. En consecuencia, se promueve una política comercial agresiva, centrada en la imposición de aranceles, la renegociación de abusivos acuerdos bilaterales y la reducción de la dependencia de insumos chinos en las cadenas de valor.

La estrategia comercial estadounidense se orienta a recuperar empleos en el sector manufacturero, atraer inversión extranjera directa y repatriar capitales norteamericanos. Asimismo, busca sustituir ingresos fiscales domésticos por ingresos arancelarios, como mecanismo de financiamiento

de reformas tributarias que benefician a grandes empresas y sectores de altos ingresos. Esta política se complementa con procesos de desregulación financiera y ambiental, con el objetivo de liberar al mercado de restricciones institucionales.

### **Tensiones con el multilateralismo y la Unión Europea**

La estrategia comercial estadounidense se desarrolla en abierta confrontación con el sistema multilateral. Se promueve el debilitamiento de organismos como Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, considerados obstáculos para la implementación de una política exterior basada en intereses nacionales. Esta postura se traduce en presiones sobre la Unión Europea, tanto en el ámbito comercial como en el de seguridad, con el objetivo de modificar sus compromisos internacionales.

En el plano de la defensa, Estados Unidos logra que las economías europeas se comprometan a aumentar el gasto militar, elevando el porcentaje del producto destinado a defensa. En un contexto de bajo crecimiento económico, esta exigencia implica desafíos fiscales considerables, con opciones limitadas para su financiamiento. Las alternativas—reformas tributarias, endeudamiento o reducción del gasto social— presentan altos costos políticos y económicos, lo que puede afectar el pacto social europeo y generar problemas de gobernabilidad.

Simultáneamente, se observa una tendencia a imponer una agenda internacional de carácter iliberal, no democrática y plutocrática, con apoyo a movimientos populistas de ultraderecha. Esta agenda busca reposicionar a Estados Unidos como centro hegemónico de un nuevo orden internacional, estableciendo vínculos con líderes afines en distintas regiones del mundo.

### **Reestructuración de las cadenas globales de suministro**

La política comercial bilateral impulsada por Estados Unidos se caracteriza por excluir servicios, concentrarse en sectores estratégicos y establecer condiciones que afectan a terceros países, como China. Esta modalidad de negociación viola principios fundamentales del comercio internacional, como el trato nacional y la cláusula de nación más favorecida.

Además, los acuerdos carecen de textos conjuntos y compromisos jurídicamente vinculantes, lo que permite a Estados Unidos modificar unilateralmente lo pactado.

El objetivo de esta estrategia es reestructurar las cadenas globales de suministro, fortaleciendo la manufactura y la tecnología nacional. En pocos meses, Estados Unidos renegocia acuerdos comerciales que representan el 40% de su comercio exterior, incluyendo tratados con Reino Unido, Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Vietnam, Tailandia, Malasia y Pakistán. Este proceso es considerado un logro relevante desde la perspectiva de la administración actual.

### **Implicaciones para América del Sur y estrategias de convergencia**

El nuevo escenario internacional plantea desafíos significativos para América del Sur, especialmente en lo que respecta a la defensa del multilateralismo y la renovación de sus mecanismos institucionales. La región debe abogar por un comercio basado en normas, evitando la subordinación a decisiones unilaterales de potencias globales. En este contexto, la Unión Europea enfrenta una situación compleja, con tensiones tanto con China como con Estados Unidos, lo que la impulsa a buscar una mayor autonomía estratégica y nuevos aliados globales.

América del Sur comparte este desafío. Los países del Pacífico, en particular, deberían fortalecer sus vínculos y participar activamente en los principales temas de la agenda global. Una prioridad estratégica para la región es la conclusión del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Este acuerdo permitiría a los países sudamericanos acceder a condiciones comerciales similares a las ya obtenidas por México, Centroamérica, el Caribe y otras economías latinoamericanas.

Además, el acuerdo con la Unión Europea podría facilitar la aplicación de capítulos normativos entre los propios países del Mercosur, incluso en ausencia de acuerdos bilaterales internos. También abriría la posibilidad de negociar colectivamente con la Unión Europea mecanismos como la acumulación de origen, permitiendo que productos con insumos de distintos países sudamericanos califiquen para ingresar al mercado europeo bajo condiciones preferenciales.

En cuanto a la relación con China, se propone superar el enfoque estrictamente bilateral, que genera asimetrías de poder en materia de comercio, inversión y financiamiento. Una estrategia más eficaz sería la articulación de proyectos conjuntos entre dos o más países de la región, que permitan establecer una relación colectiva con China, fortaleciendo la posición negociadora sudamericana.

Un eje estratégico para avanzar en esta dirección es la convergencia gradual entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Esta convergencia debe ser entendida como el núcleo de una estrategia de inserción global, que contemple la ampliación de relaciones entre los principales actores regionales. En este sentido, el vínculo entre México y Brasil adquiere una relevancia creciente, especialmente ante el conflicto comercial entre México y Estados Unidos, que podría abrir nuevas oportunidades de cooperación sur-sur.

### **Consideraciones finales**

El escenario internacional contemporáneo exige una revisión profunda de las estrategias de integración regional en América Latina. La creciente fragmentación del orden multilateral, las tensiones comerciales entre las principales potencias y la reconfiguración de las cadenas globales de suministro plantean desafíos que no pueden ser abordados de manera aislada por los países de la región.

En este contexto, se vuelve imperativo evitar iniciativas de baja viabilidad, aquellas que dependen exclusivamente de gobiernos o de esquemas institucionales rígidos. Las propuestas deben ser pragmáticas, con objetivos acotados, financiamiento claro y, preferentemente, impulsadas desde la sociedad civil. La participación activa de empresas, universidades y centros tecnológicos es esencial para garantizar resultados verificables en plazos razonables, especialmente en temas críticos para la ciudadanía.

La integración debe ser percibida como un proceso que mejora la vida y el bienestar de la población. Para ello, es necesario fomentar diálogos entre actores empresariales, laborales, académicos y tecnológicos, que permitan identificar brechas en competitividad, cohesión social y capacidades tecnológicas, y diseñar estrategias para superarlas. Estos diálogos deben

culminar en acuerdos públicos, preferentemente plurinacionales, que articulen proyectos comunes en áreas específicas.

Finalmente, el fortalecimiento de vínculos con la Unión Europea y las economías de Asia-Pacífico, junto con una mayor articulación regional, puede permitir a América Latina recuperar dinamismo comercial y alcanzar tasas de crecimiento superiores a las registradas en los últimos años. La integración regional, concebida como un proceso estratégico, inclusivo y orientado a resultados, representa una vía viable para enfrentar los desafíos del siglo XXI y reposicionar a la región en el escenario global.

PARTE III  
INTEGRAÇÃO FINANCEIRA



## Capítulo 10

# Integração financeira e desenvolvimento regional na América Latina: desafios e perspectivas

Keiti da Rocha Gomes<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa o papel da integração financeira como elemento central para o desenvolvimento regional na América Latina, destacando sua importância na viabilização de políticas voltadas à redução das desigualdades, à transição energética e ao enfrentamento da emergência climática. Argumenta-se que, embora a região disponha de um conjunto relevante de instrumentos financeiros – incluindo bancos multilaterais, fundos temáticos e mecanismos de pagamentos em moedas locais –, a fragmentação dessas iniciativas limita seu potencial de impacto. O texto enfatiza a necessidade de maior coordenação entre os instrumentos existentes, de modo a alinhar prioridades, otimizar recursos e promover sinergias entre projetos regionais. Sustenta-se que a efetividade da integração financeira depende não apenas da disponibilidade de financiamento, mas também de capacidade institucional, planejamento estratégico e compromisso político entre os países envolvidos. Conclui-se que o fortalecimento da integração financeira requer a construção de uma agenda regional coordenada, capaz de transformar instrumentos existentes em ações concretas com benefícios tangíveis para a população, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, a coesão regional e a consolidação de um novo ciclo de cooperação na América Latina.

**Palavras-chave:** Integração financeira; Desenvolvimento regional; América Latina; Financiamento do desenvolvimento.

---

1 Diretora de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (2004), mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (2008) e doutora em Economia pela Universidade de Brasília (2015). E-mail: dinte@ipea.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a11

## **Introdução**

A integração regional na América Latina representa ao mesmo tempo um dos principais desafios e fonte de grandes oportunidades para o desenvolvimento econômico e social dos países que compõem a região. Nesse sentido, a construção de mecanismos regionais de financiamento que dialoguem com as necessidades da sociedade e promovam benefícios tangíveis é essencial para que os processos de integração sejam efetivos e sustentáveis.

A articulação entre os países latino-americanos em torno de objetivos comuns, como a transição energética, o enfrentamento da emergência climática e a superação das desigualdades sociais, demanda soluções financeiras que estejam alinhadas com uma agenda coletiva. O financiamento, nesse contexto, torna-se um elemento central para viabilizar ações concretas que promovam o desenvolvimento regional.

## **Integração financeira e desenvolvimento sustentável**

A integração financeira é um dos pilares fundamentais para a construção de uma América Latina mais coesa e resiliente. A emergência climática e os desafios econômicos exigem respostas coordenadas, capazes de transformar intenções políticas em projetos estruturantes. A transição energética, por exemplo, não pode ser tratada isoladamente por cada país, mas sim como parte de um esforço regional articulado.

O financiamento climático, ao ser pensado em conjunto com o financiamento do desenvolvimento, amplia a capacidade de ação dos países e fortalece a perspectiva de cooperação. A superação das desigualdades sociais, ainda persistentes na região, depende da implementação de políticas públicas sustentadas por recursos adequados e por mecanismos que garantam sua efetividade.

## **Instrumentos financeiros regionais**

A América Latina dispõe de um conjunto expressivo de instrumentos financeiros voltados à promoção da integração e ao fortalecimento do desenvolvimento regional. Entre os mecanismos existentes, destacam-se

fundos temáticos e bancos multilaterais com atuação regional, como o Fundo do Clima, o Fundo Amazônia, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), o Fonplata, o CAF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Essas instituições desempenham papel estratégico na mobilização de recursos para projetos que visam à sustentabilidade, à infraestrutura e à inclusão social. No contexto brasileiro, há também bancos de desenvolvimento com atuação regional, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que operam com agendas voltadas à redução das desigualdades e à promoção da integração produtiva.

Além dos fundos e bancos, foram implementadas iniciativas relevantes no campo da infraestrutura financeira regional. O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), instituído pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) nos anos 1980 e o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais do Mercosul, criado em 2008, permitem a realização de transações comerciais entre países da região utilizando suas respectivas moedas nacionais. Essas iniciativas representaram um avanço na autonomia financeira regional e na redução da dependência de moedas estrangeiras.

### **Coordenação regional e efetividade dos mecanismos**

Apesar da diversidade de instrumentos financeiros disponíveis na América Latina, a fragmentação das iniciativas e a ausência de uma coordenação estratégica entre os países da região limitam o potencial transformador desses mecanismos. A existência de múltiplas fontes de financiamento, embora positiva, não garante por si só a efetividade das ações, especialmente quando não há alinhamento entre objetivos, prioridades e critérios de aplicação.

A coordenação regional surge, portanto, como elemento essencial para a consolidação de uma agenda de desenvolvimento integrada. A articulação entre os diversos mecanismos existentes permitiria otimizar recursos, evitar sobreposições e promover sinergias entre projetos. Além disso, uma abordagem coordenada favorece a construção de consensos políticos e técnicos, fundamentais para a sustentabilidade das iniciativas.

A transformação dos instrumentos financeiros em projetos concretos requer não apenas recursos, mas também capacidade institucional, planejamento estratégico e compromisso político. A definição de diretrizes comuns e a criação de espaços de governança regional podem contribuir para que os investimentos realizados tenham maior impacto social, econômico e ambiental.

### **Considerações finais**

A análise dos mecanismos de integração financeira na América Latina revela um histórico de esforços significativos voltados à construção de soluções institucionais e operacionais para o desenvolvimento regional. A existência de fundos temáticos, bancos multilaterais e sistemas de pagamento em moedas locais demonstra a capacidade da região de criar instrumentos adaptados às suas necessidades e desafios.

Entretanto, a fragmentação das ações e a ausência de uma coordenação efetiva entre os diversos mecanismos limitam o alcance e a efetividade das iniciativas. A superação de desafios estruturais, como a desigualdade social e a transição energética, exige uma abordagem integrada, baseada em objetivos comuns e na mobilização coletiva de recursos.

A proposta de uma agenda coordenada de financiamento regional, que alinhe os diversos instrumentos existentes e os converta em projetos concretos com impacto direto na vida das populações, representa uma oportunidade estratégica para a América Latina. A promoção de uma integração financeira efetiva, com diretrizes compartilhadas e benefícios tangíveis, pode contribuir para o fortalecimento da coesão regional e para o avanço de uma agenda de desenvolvimento sustentável e inclusiva.

A coordenação, portanto, emerge como elemento central para o futuro da integração latino-americana. A capacidade de transformar instrumentos financeiros em ações concretas dependerá da articulação entre os atores regionais, da definição de prioridades comuns e da construção de consensos que reflitam os interesses coletivos. Os avanços já conquistados indicam que há bases sólidas para a construção de um novo ciclo de cooperação regional, mais eficiente, equitativo e voltado para o bem-estar das populações latino-americanas.

## Capítulo II

# Integração financeira na América do Sul: avanços, desafios e perspectivas

Antonio Cottas de Jesus Freitas<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a evolução da integração financeira na América do Sul, destacando avanços institucionais – como o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) – e os retrocessos associados a crises econômicas e à fragmentação política. Examina a recente retomada da agenda integracionista e suas implicações para o fortalecimento de instrumentos financeiros regionais. Como resposta aos desafios estruturais e institucionais, discute iniciativas como a interoperabilidade de pagamentos, a cooperação tributária e a revitalização de mecanismos existentes. Conclui que a consolidação de uma arquitetura financeira regional exige coordenação política, pragmatismo e continuidade institucional.

**Palavras-chave:** Integração financeira; América do Sul; Desenvolvimento; Governança regional.

## Introdução

A integração regional na América do Sul tem sido historicamente um dos pilares das estratégias de desenvolvimento e cooperação entre os países do continente. Ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas foram propostas e implementadas com o objetivo de fortalecer os laços entre os Estados sul-americanos. Entretanto, de acordo com ciclos políticos e econômicos, esforços para integração estiveram sujeitos a idas e vindas.

No contexto recente, observa-se retomada dos esforços de articulação regional, impulsionada por mudanças políticas internas no Brasil e pela

---

1 Diplomata de carreira e subsecretário de Finanças Internacionais e Cooperação Econômica do Ministério da Fazenda. E-mails: antonio.freitas@fazenda.gov.br; freitas.itamaraty@gmail.com. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a12

necessidade dos países se reposicionarem diante de cenário internacional crescentemente fragmentado e desafiador. São evidentemente também influenciados por desenvolvimentos no plano multilateral, e complementados por iniciativas plurilaterais, como por exemplo, no caso brasileiro, entre os BRICS, entre outras.

A integração regional foi definida como um dos principais eixos do programa de governo da atual administração federal. No primeiro semestre, foram realizados debates que articularam os temas dos BRICS e da integração regional, com resultados considerados satisfatórios. Além disso, diversas parcerias foram estabelecidas com o Ipea e o MRE, abrangendo atividades no âmbito do G20, da Conferência das Partes (COP), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e outros fóruns internacionais. A participação ativa de instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem sido fundamental na construção de debates e parcerias que visam consolidar uma agenda comum voltada para o desenvolvimento sustentável, a estabilidade econômica e a cooperação financeira.

### **Histórico da integração regional sul-americana**

No período mais recente, a trajetória da integração regional na América do Sul remonta a iniciativas como o Comunicado de Brasília, que contou com a presença de líderes de diferentes orientações políticas. Apesar das divergências ideológicas, à época havia uma disposição para o diálogo e a cooperação, o que contrasta com o cenário atual, marcado por maior polarização e fragmentação política.

O Comunicado de Brasília, composto por 62 parágrafos, é considerado um marco na história da integração regional. Embora contenha diversas referências ao comércio e à integração comercial, observa-se escassez de menções à temática financeira. Os parágrafos 14 e 17 abordam aspectos relacionados à macroeconomia e às finanças, destacando a necessidade de mercados financeiros internacionais estáveis e maior flexibilidade para países credores em relação aos devedores. Tais preocupações refletiam os impactos das crises econômicas dos anos 1990 e do ciclo de endividamento externo que afetou negativamente diversos países da região.

A ausência de uma abordagem mais robusta sobre integração financeira no Comunicado de Brasília evidenciava a necessidade de evolução nesse campo. A partir dos anos 2000, observou-se mudança de perspectiva, marcada por saldos comerciais positivos, acúmulo de reservas, recuperação das posições externas dos países sul-americanos e maior cautela frente às flutuações e idiossincrasias dos mercados internacionais. Esse novo cenário favoreceu o fortalecimento de uma agenda de integração financeira.

### **Avanços institucionais e iniciativas regionais**

A crise financeira internacional de 2008, que afetou severamente os países desenvolvidos, impulsionou novas articulações entre os países em desenvolvimento. Nesse contexto, foi lançado o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e criada a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O artigo terceiro do Tratado Constitutivo da Unasul estabeleceu como um de seus objetivos específicos a integração financeira por meio da adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-membros.

Em 2011, foi criado o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças da Unasul, reunindo ministros das finanças e presidentes de bancos centrais. Esse conselho estruturou-se em três grupos de trabalho: o primeiro voltado para reservas internacionais; o segundo para convênios de pagamentos e créditos recíprocos, como o CCR, o SML e o Sucre; e o terceiro para comércio inter-regional e integração socioproductiva. As atividades do conselho foram articuladas com instituições como o FLAR, a CAF e os debates sobre o Banco do Sul. Os trabalhos realizados deixaram um legado relevante para a construção de uma arquitetura financeira regional.

Contudo, a partir de meados de 2015, essas iniciativas começaram a enfrentar obstáculos significativos. As dificuldades macroeconômicas, aliadas à crescente fragmentação e radicalização política, comprometeram a continuidade dos esforços de integração. A desarticulação da Unasul e o enfraquecimento de projetos como o Banco do Sul, o CCR e o Sucre ilustram os desafios enfrentados pela região.

A retomada da integração regional ganhou novo impulso com a eleição do presidente Lula, que promoveu a reconstrução da institucionalidade

política, a defesa da democracia, a reorganização orçamentária, a transparência administrativa e o fortalecimento das instituições estatais. Essa reestruturação permitiu a reativação de programas sociais e o reforço de compromissos com a sustentabilidade e a redução das desigualdades. A aprovação da reforma tributária também contribui para a melhoria do ambiente econômico e institucional.

No campo da política externa, observou-se o restabelecimento de relações diplomáticas e o retorno do Brasil ao cenário multilateral. A iniciativa do Consenso de Brasília, realizada em maio de 2023, representa marco nesse processo. O parágrafo 5 do documento trata diretamente da integração financeira, e, em outubro do mesmo ano, foi adotado um mapa do caminho com 17 áreas prioritárias, entre as quais se destaca a integração financeira.

### **Instrumentos e mecanismos de integração financeira**

A integração financeira, como objetivo específico, envolve múltiplas dimensões. Entre elas, destacam-se a ampliação do acesso ao financiamento para o desenvolvimento, com custos mais baixos e prazos mais longos; o fortalecimento da resiliência econômica frente a choques externos, como crises e flutuações nos preços das commodities; a redução de barreiras e custos de transação; o aprofundamento dos mercados de capitais; o aumento da liquidez e da eficiência dos sistemas financeiros; a ampliação do uso de moedas locais; a criação de mecanismos para mitigação do risco cambial; e o estímulo à inovação tecnológica nos setores bancários público e privado.

Diversos instrumentos regionais de pagamento em moeda local e instituições de cooperação voltadas à proteção do setor externo têm sido desenvolvidos. Destacam-se o SML, o CCR, o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), o Fundo de Convergência do Mercosul, além da atuação de bancos como o BNDES, o BASA, o BID e a CAF. A iniciativa do Banco do Sul, embora não tenha prosperado, representou uma tentativa relevante de institucionalização da cooperação financeira regional.

Outras experiências merecem destaque, como o Mercado Integrado Latino-Americano, que conecta as bolsas de valores do Chile, Colômbia,

México e Peru. Essa iniciativa representa um esforço concreto de integração dos mercados financeiros da região. O Sucre, moeda virtual de compensação com liquidação realizada pelos bancos centrais, também foi proposta inovadora, embora tenha enfrentado dificuldades, especialmente devido à forte dependência da conjuntura econômica da Venezuela, o que levou à perda de relevância.

A análise dos entraves à consolidação de mecanismos financeiros sólidos revela uma série de desafios estruturais e institucionais. A instabilidade política e a fragmentação regional são os principais obstáculos. A integração financeira depende de convergência política, que, embora idealmente não devesse ser um fator limitante, tem se mostrado determinante. A alternância entre governos com visões divergentes sobre integração regional compromete a continuidade das iniciativas.

Além disso, a descontinuidade institucional de projetos como a Unasul, o Banco do Sul, o CCR e o Sucre, somada às dificuldades macroeconômicas, à volatilidade cambial, às elevadas taxas de juros, às divergências regulatórias e à infraestrutura tecnológica desigual, dificulta a interoperabilidade dos sistemas financeiros. Ideologias e preconceitos políticos também influenciam negativamente o avanço da integração, exigindo esforços coordenados entre governos, instituições financeiras e organismos internacionais.

### **Oportunidades e propostas para cooperação financeira regional**

Apesar dos desafios estruturais, o cenário geopolítico atual oferece oportunidades relevantes para o fortalecimento da integração financeira na América do Sul. A crescente rivalidade entre grandes potências e os riscos associados à instabilidade internacional reforçam a necessidade de articulação regional. A América Latina não pode se tornar um palco passivo de disputas geopolíticas, mas sim buscar formas de organização e cooperação que promovam relações construtivas e produtivas entre os países da região.

A presença de bancos de desenvolvimento como o BNDES, a CAF, o Fonplata e mesmo o BID representa uma base institucional sólida para a promoção de projetos conjuntos. Os avanços tecnológicos, a maior inclusão

financeira, a abundância de recursos naturais, os mercados consumidores relevantes e a existência de um parque industrial diversificado são ativos estratégicos que podem ser mobilizados para impulsionar a integração.

Projetos de rotas de integração, semelhantes aos do IRSA nos anos 2000, têm potencial para se tornarem eixos catalisadores da integração financeira. A presença, ainda tímida, mas crescente, de bancos privados em países vizinhos também contribui para a construção de uma rede financeira regional.

A situação confortável do Brasil no setor externo, com elevados saldos comerciais e reservas internacionais robustas, favorece o engajamento em iniciativas de cooperação financeira. A reforma tributária recentemente aprovada, que isenta investimentos e exportações, é outro fator que contribui para a melhoria do ambiente econômico e institucional.

A cooperação tributária surge como uma área promissora para o desenvolvimento regional. O Brasil preside a Plataforma Latino-Americana de Tributação, em parceria com a CEPAL, o que abre espaço para o aprofundamento de coordenação na área. A proposta de reativação do CCR e de expansão do SML, mencionada em discurso presidencial na CELAC em abril de 2025, reforça esse movimento. Esses instrumentos de compensação de pagamentos não envolvem a criação de novas moedas regionais ou virtuais, o que evita complexidades adicionais. No CCR, o risco de crédito é assumido pelo banco central; no SML, o risco recai sobre o exportador, tornando-o operacionalmente mais simples.

A interoperabilidade entre sistemas de pagamentos instantâneos, como o Pix no Brasil e seus equivalentes na Argentina, Bolívia, Colômbia e Peru, representa uma oportunidade concreta de integração digital. O desenvolvimento de mecanismos de cooperação nessas áreas pode ampliar a eficiência e a segurança das transações financeiras regionais.

## **Considerações finais**

A integração financeira constitui um dos elementos centrais da agenda de cooperação sul-americana. Ao longo dos últimos 25 anos, foram observados avanços significativos, mas também retrocessos que

evidenciam a complexidade do processo. O contexto atual, marcado por desafios globais e regionais, impõe a necessidade de reforçar e atualizar as iniciativas existentes, com base em uma abordagem pragmática, flexível e orientada por resultados.

A superação dos obstáculos à integração exige a construção de consensos mínimos entre os países da região, respeitando suas especificidades e ritmos de desenvolvimento. A articulação pode se dar inicialmente entre os Estados que demonstrarem maior disposição para avançar em propostas concretas, mantendo-se abertos à adesão posterior de outros países. Essa estratégia permite maior agilidade e efetividade, evitando a paralisação de projetos em razão da ausência de consenso pleno.

A construção de uma base sólida para a integração financeira regional passa pela valorização das experiências acumuladas, pela identificação de boas práticas e pela promoção de sinergias entre instituições nacionais e multilaterais. O fortalecimento de instrumentos como o CCR e o SML, o desenvolvimento de sistemas de pagamentos interoperáveis, a cooperação tributária e a criação de mecanismos inovadores de financiamento sustentável são caminhos promissores para a consolidação de uma arquitetura financeira regional robusta.

A América do Sul dispõe de ativos estratégicos e capacidades institucionais que, se mobilizados de forma coordenada, podem contribuir para a construção de um sistema financeiro regional mais eficiente, resiliente e inclusivo. A integração financeira, nesse sentido, não é apenas um objetivo técnico, mas uma ferramenta essencial para o desenvolvimento econômico, a estabilidade macroeconômica e a afirmação da região no cenário internacional.



## Capítulo 12

# La integración financiera latinoamericana y el papel estratégico del FLAR

José Darío Uribe<sup>1</sup>

**Resumen:** América Latina sigue enfrentando choques globales y restricciones estructurales —volatilidad de capitales, mercados financieros poco profundos y altos costos de financiamiento— que la arquitectura internacional no atiende con suficiente rapidez y monto, lo que refuerza la necesidad de mecanismos regionales más sólidos. En este contexto, el FLAR se posiciona como un instrumento clave por su capacidad ágil de provisión de liquidez, su historial financiero impecable y un modelo basado en confianza mutua, convirtiéndose en un pilar de estabilidad macro-financiera y cooperación técnica entre bancos centrales. Para fortalecer su papel, se requiere ampliar la membresía, aumentar su capacidad financiera y mantener esquemas flexibles de adhesión; la posible entrada de Brasil, en particular, sería un punto de inflexión para alcanzar una verdadera dimensión regional.

**Palabras clave:** integración financiera; América Latina; Fondo Latinoamericano de Reservas; FLAR

### Introducción

La integración financiera en América Latina se presenta como una necesidad estructural en un contexto de choques globales recurrentes. La región ha sido testigo de diversos tipos de perturbaciones, incluyendo crisis políticas, geopolíticas, disrupciones en la oferta, avances tecnológicos acelerados y nuevas formas de interdependencia. Estos factores han

---

<sup>1</sup> Presidente Ejecutivo del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); durante doce años fue Gerente General del Banco de la República de Colombia, Es M.Sc. y PhD en Economía por la Universidad de Illinois, economista por la Universidad de los Andes y Administrador de Empresas por la Universidad EAFIT. E-mail: juribe@flar.net. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a13

mostrado la urgencia de fortalecer los mecanismos de cooperación financiera regional.

A pesar de los avances significativos en estabilidad macroeconómica logrados en las últimas décadas, persisten barreras estructurales que limitan la consolidación de una integración financiera efectiva. Entre ellas se destacan la volatilidad y prociclicidad de los flujos de capital, la fragmentación y escasa profundidad de los mercados de capitales, así como los elevados costos de financiamiento externo, especialmente para países pequeños o con baja calificación crediticia.

La arquitectura financiera internacional actual no responde con suficiente eficacia ni rapidez a las necesidades específicas de los países latinoamericanos. La experiencia acumulada demuestra que los mercados financieros internacionales pueden representar una fuente de riesgo sistémico para las economías emergentes. En este escenario, la integración financiera regional se configura como una estrategia clave para promover la resiliencia económica, facilitar la movilización del ahorro interno, mejorar la asignación de capital y fortalecer la estabilidad externa.

### **Avances y desafíos de la integración financiera**

La región ha logrado avances importantes en materia de estabilidad macroeconómica, especialmente en lo que va del siglo XXI. Sin embargo, estos progresos no han sido suficientes para superar los obstáculos estructurales que impiden una integración financiera profunda. La volatilidad de los flujos de capital, que en ocasiones han derivado en crisis, constituye una de las principales limitaciones. Asimismo, los mercados de capitales fragmentados y poco desarrollados dificultan la canalización eficiente de recursos financieros.

Los altos costos de financiamiento externo afectan de manera generalizada a los países de la región, con mayor intensidad en aquellos de menor tamaño o con menor grado de calificación crediticia. Además, la arquitectura financiera internacional no ofrece respuestas adecuadas ni oportunas frente a las necesidades específicas de los países latinoamericanos, lo que refuerza la necesidad de construir mecanismos regionales más sólidos y adaptados a las realidades locales.

## **El papel del FLAR en la integración financiera regional**

En este contexto, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) se presenta como un instrumento clave para fortalecer la arquitectura financiera regional. Fundado en 1978 y con sede en Bogotá, el FLAR tiene como objetivo central contribuir a la estabilidad macroeconómica y financiera de sus países miembros mediante la provisión de liquidez, la gestión eficiente de reservas internacionales y la promoción de la cooperación regional.

Actualmente, el FLAR cuenta con nueve países miembros: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su evolución institucional refleja una transición desde una visión andina hacia una perspectiva latinoamericana más amplia, con la incorporación progresiva de nuevos países que comparten los principios de integración y solidaridad financiera.

Las funciones principales del FLAR incluyen la concesión de créditos a bancos centrales para apoyar la balanza de pagos, la administración de recursos financieros y el fomento del intercambio técnico y del diálogo regional. Estas actividades fortalecen las capacidades institucionales de los países miembros y promueven una visión compartida de estabilidad macrofinanciera.

Una de las características distintivas del FLAR frente a otras instituciones financieras multilaterales es la ausencia de condicionamientos estrictos en sus operaciones crediticias. Aunque mantiene criterios rigurosos de evaluación de riesgos, su funcionamiento se basa en la confianza mutua entre países miembros, lo que ha permitido una trayectoria impecable en el cumplimiento de los compromisos financieros asumidos. Además, su proceso de desembolso se caracteriza por su agilidad y eficiencia.

El FLAR no solo actúa como estabilizador financiero, sino también como conector entre países, lo que lo posiciona como un actor estratégico en el proceso de integración financiera latinoamericana.

## **Fortalecimiento institucional y alcance estratégico**

El fortalecimiento del FLAR requiere una ampliación de su membresía bajo las reglas actuales de aportes y gobernanza. Esta expansión permitiría incorporar nuevos países que compartan los principios de cooperación regional, resiliencia financiera y estabilidad macroeconómica. En este sentido, se ha manifestado el interés de que países como Brasil participen en el organismo, contribuyendo al capital en montos similares a los adoptados por países como Colombia, Perú o Chile.

Además de ampliar su base de miembros, se espera continuar incrementando la capacidad financiera del FLAR mediante nuevos aportes de capital y esquemas de apalancamiento responsables. Estas medidas permitirían consolidar su rol como prestamista confiable y gestor institucional de excelencia, capaz de responder con agilidad, flexibilidad y profesionalismo a las necesidades de sus países miembros.

El marco institucional del FLAR contempla dos mecanismos de incorporación. El primero consiste en la adhesión como país miembro, lo cual requiere aprobación legislativa nacional. El segundo mecanismo permite la suscripción directa de un contrato entre el banco central del país interesado y el FLAR, como fue el caso de Chile. Esta flexibilidad institucional facilita la adaptación a las condiciones específicas de cada país, promoviendo una estructura sólida, pragmática y viable.

En este contexto, el FLAR se proyecta como un núcleo funcional dentro de una red financiera regional más cohesionada, eficiente y resiliente. Su capacidad para ofrecer liquidez, fomentar el diálogo técnico y fortalecer la cooperación regional lo posiciona como un actor estratégico en el proceso de integración financiera latinoamericana.

## **Consideraciones finales**

La integración financiera de América Latina no será producto del azar ni de la inercia. Su consolidación dependerá de decisiones institucionales audaces, de una cooperación sostenida y de la construcción paciente de confianza mutua entre los países de la región. En este proceso, el FLAR ha demostrado ser una herramienta eficaz, prudente y solidaria, capaz

de responder a las necesidades financieras de sus miembros con agilidad y profesionalismo.

La incorporación de economías de gran tamaño, como la de Brasil, podría representar un punto de inflexión en el fortalecimiento del FLAR. Por su dimensión económica, profundidad financiera y rol sistémico regional, la participación de Brasil contribuiría significativamente a que el FLAR alcance un carácter verdaderamente regional y despliegue todo su potencial institucional.

La ampliación de la membresía, el aumento de la capacidad financiera, la consolidación de su rol como prestamista confiable y la flexibilidad institucional para adaptarse a las realidades nacionales son elementos clave para que el FLAR se convierta en el núcleo funcional de una red financiera regional más cohesionada, eficiente y resiliente.

En suma, la integración financiera latinoamericana exige voluntad política, visión estratégica y compromiso institucional. El FLAR ofrece una base sólida sobre la cual construir un sistema financiero regional más robusto, capaz de enfrentar los desafíos globales y de promover el desarrollo económico sostenible en América Latina.



## Capítulo 13

# Integração regional e financiamento de infraestrutura: a atuação do BNDES

Luiz Daniel Willcox<sup>1</sup>

**Resumo:** Este capítulo examina o papel do financiamento de infraestrutura como eixo estratégico da integração regional latino-americana, com ênfase na atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A integração física e econômica é apresentada como condição indispensável para a ampliação do comércio intrarregional, a diversificação de mercados e a promoção do desenvolvimento econômico e social, especialmente em regiões de fronteira historicamente menos integradas. O texto destaca a centralidade do financiamento de longo prazo na viabilização de projetos estruturantes, em particular no contexto das Rotas da Integração, iniciativa coordenada pelo Ministério do Planejamento. Essas rotas funcionam como eixos catalisadores do desenvolvimento regional, articulando políticas de infraestrutura, logística, energia e sustentabilidade, em consonância com estratégias nacionais mais amplas. A análise aborda a reorientação estratégica do BNDES a partir de 2023, marcada pela ampliação de fontes de captação, pela retomada do acesso a financiamentos multilaterais e pela reativação de instrumentos como o Fundo Amazônia, o Fundo da Marinha Mercante e o Fundo Clima. Esses mecanismos reforçaram a capacidade do banco de apoiar projetos de grande escala e de promover a transição energética e a descarbonização da logística. O capítulo examina ainda os critérios de seleção de projetos, a composição da carteira ativa e exemplos concretos de investimentos em rodovias, hidrovias, portos e energia. Conclui-se que o fortalecimento

---

1 Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996), mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999) e doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é chefe do departamento de Análise e Avaliação de Política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). E-mail: ldws@bndes.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a14

da coordenação interinstitucional e o uso combinado de instrumentos financeiros são essenciais para consolidar uma agenda de integração regional sustentável, orientada para resultados e para a melhoria das condições de vida da população.

**Palavras-chave:** Integração regional; Infraestrutura; BNDES; Rotas de integração.

## **Introdução**

A integração regional latino-americana tem se consolidado como uma pauta estratégica para o desenvolvimento econômico e social dos países envolvidos. Nesse contexto, o financiamento de longo prazo, especialmente voltado à infraestrutura, desempenha papel central na viabilização de projetos que promovem a conectividade entre mercados e a melhoria das condições de vida da população. A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) revela-se fundamental nesse processo, ao assumir a responsabilidade de fomentar iniciativas estruturantes que impulsionem a integração física e econômica da região.

Este capítulo apresenta um panorama da atuação do BNDES no apoio a projetos de infraestrutura com potencial integrador, destacando os instrumentos financeiros mobilizados, os desafios enfrentados na coordenação interinstitucional e os resultados alcançados até o momento. A análise baseia-se em dados recentes e iniciativas em curso, com foco nas chamadas Rotas da Integração, delineadas pelo Ministério do Planejamento.

## **A centralidade do financiamento de longo prazo**

O financiamento de longo prazo constitui a principal atividade do BNDES, sendo essencial para a viabilização de projetos de infraestrutura que promovam a integração dos mercados latino-americanos. A retomada da discussão sobre a integração regional, com destaque para a iniciativa Rotas da Integração, coordenada pelo Ministério do Planejamento, reforça a necessidade de investimentos concretos que impactem diretamente a vida das populações envolvidas.

As rotas da integração foram concebidas como eixos catalisadores do desenvolvimento regional, alinhando-se à diretriz de diversificação de mercados, elemento também presente no Plano Brasil Soberano, resposta do governo brasileiro à taxa unilateral dos EUA aos produtos exportados pelo Brasil a este país. A integração física, viabilizada por obras de infraestrutura, é considerada indispensável para a construção de um mercado verdadeiramente integrado na América do Sul. Nesse sentido, o BNDES, em articulação com outras instituições financeiras da região, tem buscado coordenar esforços para o financiamento desses projetos, enfrentando o desafio de promover ações conjuntas e complementares.

Em dezembro de 2023, foi anunciada uma declaração conjunta entre BNDES, CAF, BID e Fonplata, disponibilizando até 10 bilhões de dólares para o financiamento dos projetos das Rotas da Integração. Embora se trate de uma iniciativa política e não vinculante, os recursos foram alocados nos instrumentos financeiros das respectivas instituições, sinalizando o compromisso com a agenda de integração regional.

### **Instrumentos financeiros e expansão da capacidade de apoio**

A nova administração do BNDES, iniciada em 2023, promoveu uma reorientação estratégica que resgatou o papel histórico da instituição no financiamento ao desenvolvimento. Essa mudança implicou na ampliação das fontes de captação, diante da constatação de que as fontes tradicionais de *funding* do banco estavam se tornando insuficientes para atender às demandas esperadas pelas novas políticas de desenvolvimento que o governo federal vem promovendo, como a Nova Indústria Brasil (NIB), o Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) e o Plano de Transformação Ecológica (PTE).

Foram retomadas as captações externas, anteriormente paralisadas, com destaque para operações junto a bancos multilaterais como o BID e a CAF. Ainda que nem todas as linhas estejam diretamente vinculadas à temática da integração regional, elas representam uma ampliação da capacidade de financiamento do banco.

Além disso, foram reativadas operações com o Fundo Amazônia e com o Fundo da Marinha Mercante, este último considerado essencial para o

financiamento de projetos de hidrovias. A retomada desses instrumentos reforça o compromisso do BNDES com iniciativas que promovem a sustentabilidade e a conectividade logística.

O Fundo Clima, criado em 2009, passou por uma significativa expansão. Em seus primeiros 13 anos de existência, acumulou uma carteira de aproximadamente R\$ 3 bilhões. A partir de 2024, passou a operar em uma escala maior recebendo aporte de R\$ 10 bilhões e R\$ 11,3 bilhões em 2025, com previsão na Lei Orçamentaria Anual de 2026 de mais R\$ 27 bilhões. Ao final de 2025 as aprovações de operações atingiram o patamar de R\$ 25 bilhões. Esse fundo tornou-se um mecanismo central para o financiamento da transição energética brasileira, sendo aplicável a alguns projetos vinculados às rotas da integração.

O banco dispõe, portanto, de um conjunto de instrumentos financeiros adequados para apoiar investimentos em infraestrutura, enfrentando o desafio da coordenação com outras instituições. A atuação conjunta é essencial para viabilizar projetos de grande escala e impacto regional.

### **Seleção de projetos e carteira ativa**

Os projetos que compõem as rotas da integração foram selecionados a partir do Novo PAC. De um universo de aproximadamente 10 mil empreendimentos, o Ministério do Planejamento identificou 190 com potencial de contribuir para a integração regional. Essa seleção, embora não definitiva, serve como referência para a priorização de iniciativas com maior capacidade de articulação territorial.

Dentre os projetos selecionados, o BNDES identificou 30 que já integram sua carteira ativa. Esses empreendimentos encontram-se em diferentes fases do processo de concessão de crédito, incluindo análise técnica, aprovação por comitês e diretoria, contratação e desembolso. O banco também atua na estruturação de projetos, prestando serviços que não implicam necessariamente em financiamento direto, mas que contribuem para a viabilidade das concessões e, conseqüentemente, de novos investimentos.

Além dos projetos já identificados, foram incluídos outros com potencial de integração, ampliando a carteira de apoio. Atualmente, os investimentos aprovados totalizam cerca de R\$ 15 bilhões, com aproximadamente R\$ 10 bilhões em financiamento. Essa diferença decorre do fato de que o banco não financia integralmente os projetos, mas sim um percentual variável conforme as condições de cada linha.

Dos valores financiados, cerca de R\$ 7 bilhões já foram desembolsados, distribuídos entre setores como aeroportos, energia e hidrovias, com predominância dos projetos voltados à geração e distribuição de energia. O banco mantém uma visão estratégica sobre os projetos em carteira e os que compõem o seu pipeline de financiamento, ou seja, aqueles em fase de negociação ou estruturação.

### **Exemplos de projetos e aplicação dos instrumentos financeiros**

A atuação do BNDES nas rotas da integração contempla projetos em diferentes regiões do país, com destaque para empreendimentos localizados nas fronteiras brasileiras. A visualização geográfica desses projetos permite compreender o papel estratégico da iniciativa, que busca conectar o território nacional aos países vizinhos por meio de investimentos em infraestrutura.

Na terceira rota, situada no Quadrante de Rondon, foram identificados diversos projetos voltados ao apoio de rodovias. Na rota cinco, localizada em Porto Alegre, destacam-se a duplicação da BR-116 e a construção dos acessos às pontes sobre o Rio Guaíba. Esses empreendimentos ilustram a diversidade e a abrangência das ações apoiadas pelo banco.

Entre os projetos financiados, merece destaque a aquisição de embarcações para hidrovias, incluindo transportadoras e rebocadores. Esse projeto contribui diretamente para a descarbonização da matriz logística brasileira, ao substituir o transporte rodoviário por alternativas mais eficientes e sustentáveis. Muitas dessas rotas contêm rios que atravessam mais de um país na região e o seu desenvolvimento tem potencial de ampliar o comércio intrarregional. O financiamento foi viabilizado por meio de recursos do Fundo da Marinha Mercante e do Fundo Clima, evidenciando a integração entre os instrumentos disponíveis.

Outro exemplo relevante é o projeto de infraestrutura portuária do Porto de Santos, atualmente em fase de estruturação. Trata-se de uma concessão preparada para leilão, com o BNDES atuando como prestador de serviços. Após o leilão, caberá ao empreendedor definir a necessidade de financiamento e a instituição responsável. Essa modalidade de atuação tem se expandido significativamente no banco, particularmente em projetos de infraestrutura logística.

Há concessão de hidrovias também em fase de estruturação, com valor estimado de investimentos em R\$ 3,5 bilhões. Estas concessões estão localizadas na rota um e tem consulta pública prevista para março de 2026. O projeto envolve investimentos em dragagem, derrocamento, sinalização, monitoramento e operação da infraestrutura, sendo considerado uma novidade na carteira do banco.

Adicionalmente, destaca-se o financiamento de uma unidade termelétrica em Barcarena, no estado do Pará. Este projeto é estratégico para o fortalecimento e a diversificação da matriz energética nacional, contribuindo para a robustez do sistema de geração. A unidade já integra a carteira ativa do BNDES.

### **Considerações finais**

Em síntese, o panorama apresentado evidencia o papel estratégico do BNDES na promoção da integração latino-americana por meio do financiamento de infraestrutura. A instituição tem mobilizado instrumentos financeiros diversos, ampliado sua capacidade de captação e estruturado projetos em parceria com outras entidades nacionais e internacionais.

O desafio central reside na coordenação interinstitucional, necessária para viabilizar ações conjuntas e complementares. A integração física dos territórios, por meio de obras estruturantes, representa uma oportunidade concreta de fortalecimento dos mercados regionais e de melhoria das condições de vida da população.

A atuação do BNDES, ao alinhar financiamento, estruturação técnica e monitoramento de resultados, contribui de forma decisiva para a consolidação de uma agenda de desenvolvimento integrada, sustentável e orientada para resultados.

PARTE IV  
INTEGRAÇÃO PRODUTIVA



## Capítulo 14

# Integração produtiva e comércio internacional na América do Sul

Lucas Tasquetto<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a integração produtiva e o comércio internacional na América do Sul como eixos estratégicos para o desenvolvimento regional, à luz do Consenso de Brasília. Examina os padrões de comércio e investimentos intrarregionais, destacando o papel da indústria e das cadeias de valor regionais. Discute os impactos do unilateralismo no comércio global, especialmente das políticas dos Estados Unidos, e as respostas adotadas pelo Brasil. Argumenta que esses desafios também abrem oportunidades para aprofundar a integração regional e diversificar parcerias. Conclui pela necessidade de articular política comercial e política industrial, com maior participação de atores estatais e não estatais, visando desenvolvimento sustentável e autonomia regional.

**Palavras-chave:** Integração produtiva; Comércio intrarregional; Desenvolvimento regional; Cadeias de valor.

### 1. Introdução

A integração produtiva e o comércio internacional constituem temas centrais no debate sobre o desenvolvimento regional sul-americano. A relevância dessas questões é reiterada por iniciativas como o Consenso de Brasília, que desde o ano 2000 tem apontado caminhos para a cooperação entre os países da região. A partir da retomada das discussões sobre

---

<sup>1</sup> Coordenador-Geral de Políticas Comerciais da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda e professor do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: lucas.tasquetto@fazenda.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a15

esses temas, observa-se uma convergência de esforços entre instituições governamentais e organismos multilaterais no sentido de fortalecer os vínculos econômicos e produtivos entre os Estados sul-americanos.

Este capítulo apresenta uma análise dos principais elementos que compõem o debate atual sobre integração produtiva e comércio internacional, com base em reflexões recentes que destacam a importância da cooperação regional, os desafios impostos pelo cenário internacional e as oportunidades estratégicas que se abrem para os países da América do Sul.

### **Integração regional e o Consenso de Brasília**

O Comunicado de Brasília de 2000 já indicava que o comércio internacional poderia se beneficiar de um enfoque específico de cooperação sul-americana, ao lado de temas como democracia, infraestrutura de integração, combate às drogas ilícitas, informação, conhecimento e tecnologia. O documento também apontava a necessidade de maior equilíbrio e simetria nas negociações comerciais multilaterais, especialmente no que diz respeito aos direitos e compromissos dos países em desenvolvimento.

Se naquele momento o Comunicado de Brasília sinalizava a insuficiência da execução dos acordos da Rodada Uruguai do GATT, que deu ensejo à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o cenário atual carrega as complexidades trazidas pelas ações da administração de Donald Trump nos Estados Unidos, marcado pelas práticas unilaterais, sob o argumento da segurança nacional, e pela ausência de regras claras no comércio internacional. O aprofundamento da imposição de tarifas ao comércio internacional e o uso delas como uma ferramenta de negociação pelos Estados Unidos desafiam o multilateralismo e impactam diretamente os países da região desde o primeiro mandato do presidente norte-americano. Em resposta, o Consenso de Brasília, renovado em maio de 2023, reafirmou o compromisso com o incremento do comércio e dos investimentos entre os países sul-americanos, destacando a importância de fortalecer os mecanismos de cooperação regional, com compromissos de fortalecimento das cadeias de valor regionais, de aplicação de medidas de facilitação do comércio e de integração financeira, de superação das

assimetrias, de eliminação de medidas unilaterais, e de acesso a mercados por meio de uma rede de acordos de complementação econômica.

### **Padrões de comércio e investimentos intrarregionais**

A análise do padrão e do volume de comércio na América do Sul revela a relevância dos fluxos comerciais e dos investimentos intrarregionais. O comércio do Brasil com a América do Sul é caracterizado por forte integração regional, com destaque para o Mercosul e outros instrumentos históricos de integração regional. Em 2024, a balança comercial brasileira registrou um saldo um positivo de US\$ 6,3 bilhões, sendo US\$ 37 bilhões de exportação e US\$ 30,7 bilhões de importação. As exportações para os países da América do Sul concentram-se em manufaturados e bens industrializados, sobretudo no setor automotivo (quase 20% do fluxo, considerando veículos e partes e acessórios), padrão que vale também para as importações da região no país e evidenciam a importância da indústria como vetor de integração econômica, com potencial significativo de expansão.

Em 2024, 11% do total exportado pelo Brasil teve como destino países do sul-americanos. Por outro lado, 11,7% do total de importações brasileiras teve como origem nações do mesmo continente. Ainda que o volume seja relativamente baixo, as exportações brasileiras são representativas pelas exportações de alta e média-alta intensidade tecnológica, superiores às exportações para os Estados Unidos e a China.

A mesma lógica se aplica aos investimentos estrangeiros diretos na região. Dados do Banco Central indicam que países como Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai figuram entre os principais parceiros econômicos e investidores no Brasil. Apesar disso, os volumes de investimento ainda são considerados baixos, o que aponta para oportunidades de fortalecimento dos vínculos econômicos regionais.

### **Desafios do unilateralismo e oportunidades estratégicas**

O avanço de práticas unilaterais no comércio internacional impõe desafios relevantes aos países sul-americanos. De modo geral, os países

afetados ao redor do mundo reagem de diferentes formas: desde a preparação de contramedidas tarifárias e outras sanções até a busca por negociações diretas com os Estados Unidos ou a diversificação de parceiros comerciais por meio de promoção comercial e novos acordos comerciais. A estratégia do Brasil é multifacetada. Passa por uma diplomacia empresarial, sob uma forte articulação entre os ministérios e o setor privado, com o engajamento com atores públicos e privados nos Estados Unidos; pela previsibilidade legal da adoção de contramedidas pelo Brasil a partir da aprovação da Lei nº 15.122, de abril de 2025, “Lei de Reciprocidade Econômica”, regulamentada pelo Decreto nº 12.551, de julho do mesmo ano; pelo pedido de consulta do Brasil na OMC em relação às tarifas impostas pelos Estados Unidos; e, finalmente, pelo Plano Brasil Soberano, elaborado por diferentes órgãos governamentais com o objetivo de oferecer suporte aos setores específicos impactados pelas sobretaxas.

Este último envolve medidas de fortalecimento do setor produtivo, com novas linhas de crédito de R\$ 30 bilhões para exportadores, modernização do sistema de garantias à exportação, adiamento do pagamento de tributos federais, prorrogação de prazos no regime de drawback e estímulo às compras governamentais; de proteção dos trabalhadores, com compromissos com a manutenção de empregos e a criação da Câmara Nacional de Acompanhamento do Emprego; e de abertura de novos mercados, com novas frentes de negociação internacional.

Embora as medidas unilaterais dos Estados Unidos representem obstáculos ao multilateralismo, também podem ser interpretadas como oportunidades para o fortalecimento da integração regional e para a reconfiguração das estratégias comerciais do Brasil e dos demais países da América do Sul.

### **Fortalecimento do Mercosul e diversificação de parcerias**

A necessidade de fortalecimento do Mercosul e dos mecanismos de negociação conjunta entre os Estados-membros tem se tornado cada vez mais evidente. A pressão por diversificação dos parceiros comerciais extrarregionais tem impulsionado a conclusão de acordos com blocos e países como a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio

(EFTA), e negociações com os Emirados Árabes Unidos e o Canadá. Além disso, há menções recorrentes à ampliação das relações comerciais com países como Vietnã, Japão, Índia e outros parceiros estratégicos, também no âmbito da América Latina.

Esse movimento de diversificação aponta para a possibilidade de discutir novos formatos de negociação comercial. A atual administração federal tem defendido a vinculação da estratégia de negociações comerciais ao contexto de uma nova política industrial brasileira. Isso implica a adoção de modelos de acordo que variem conforme a estrutura produtiva dos países parceiros, rompendo com a lógica de uniformidade nas negociações.

A flexibilidade na escolha dos instrumentos de negociação permite maior adequação às especificidades produtivas de cada país, ampliando as possibilidades de cooperação e de ganhos mútuos. Essa abordagem pode contribuir para a construção de uma política comercial mais estratégica e alinhada aos objetivos de desenvolvimento nacional e regional.

### **Desafios contemporâneos e perspectivas para a integração**

O contexto atual impõe desafios adicionais à integração regional, especialmente em função da digitalização da economia, da necessidade de incorporação da sustentabilidade nas políticas públicas e da ascensão de ideologias extremistas em diversos países da América do Sul. Esses fatores dificultam a consolidação de uma institucionalidade robusta para a integração regional, como a que se observava no início do século XXI.

Ao mesmo tempo, tais desafios exigem respostas inovadoras e articuladas, capazes de oferecer alternativas para o desenvolvimento econômico da região. A construção de estratégias que incorporem justiça social, inclusão e sustentabilidade torna-se essencial para enfrentar os impactos das transformações políticas e econômicas em curso.

Nesse cenário, destaca-se a importância de ampliar a participação de atores não estatais, como a sociedade civil organizada e o setor privado, nos processos de formulação e implementação de políticas voltadas à integração regional. A inclusão desses segmentos pode contribuir para a construção de soluções mais abrangentes e representativas, fortalecendo

os mecanismos de cooperação e promovendo maior legitimidade às iniciativas regionais.

### **Considerações finais**

A integração produtiva e o comércio internacional na América do Sul enfrentam um cenário de complexidade crescente, marcado por desafios internos e externos. A retomada do debate sobre esses temas, à luz do Consenso de Brasília e das novas diretrizes políticas e econômicas, revela a urgência de fortalecer os mecanismos de cooperação regional e de diversificar as estratégias comerciais.

A análise dos padrões de comércio e investimentos intrarregionais evidencia o potencial de aprofundamento das relações econômicas entre os países sul-americanos, especialmente por meio da valorização de setores industriais estratégicos. A superação dos obstáculos impostos pelo unilateralismo e pela fragmentação política regional exige a construção de alternativas que incorporem justiça social, sustentabilidade e inclusão.

Nesse contexto, torna-se essencial ampliar a participação de diferentes atores sociais e econômicos na formulação das políticas de integração, promovendo maior representatividade e eficácia nas ações conjuntas. A articulação entre governos, sociedade civil e setor privado pode contribuir para a consolidação de uma agenda regional voltada ao desenvolvimento sustentável e à integração produtiva.

A reflexão sobre os formatos de negociação comercial e sobre os instrumentos de cooperação disponíveis aponta para a necessidade de flexibilidade e inovação nas estratégias adotadas. A vinculação entre política comercial e política industrial representa uma oportunidade para alinhar os interesses nacionais aos objetivos regionais, promovendo maior autonomia e protagonismo dos países sul-americanos no cenário internacional.

## Capítulo 15

### Integração produtiva sul-americana e bioeconomia: desafios e oportunidades

Rafael de Sá Marques<sup>1</sup>

**Resumo:** O limitado avanço da integração produtiva entre os países da América do Sul ocorreu, sobretudo, em razão das economias sul-americanas estarem – histórica e estruturalmente – voltadas para a demanda externa e, portanto, desarticuladas da lógica regional. Nesse contexto desafiador, novas atividades econômicas, em especial a bioeconomia e sócio biodiversidade, apresentam grande potencialidade de reverter parte do quadro de desintegração produtiva na América do Sul. Há espaço tanto para o desenvolvimento de cadeias produtivas da sociodiversidade, como para a flexibilização da petroquímica, a partir de uma maior utilização de bioinsumos renováveis. Contudo, para consolidar o potencial existente, faz-se necessário dar adequada atenção aos aspectos regulatórios. A ausência de alinhamento entre as legislações nacionais dificulta a constituição de cadeias produtivas regionais, limitando o potencial de cooperação. A institucionalização de normas comuns é, portanto, uma condição necessária para o avanço da bioeconomia como estratégia de desenvolvimento regional. Também é fundamental, a presença atuante do estado, via políticas públicas, garantindo infraestrutura básica, promovendo o avanço da ciência na bioeconomia e dando visibilidade às iniciativas produtivas, especialmente em regiões de fronteira e áreas remotas, como na Amazônia.

**Palavras-chave:** Integração Produtiva; Bioeconomia; América do Sul; Cooperação regional.

---

<sup>1</sup> É diretor de Patrimônio Genético e Cadeias Produtivas dos Biomas e Amazônia (SEV-MDIC). Servidor Público Federal da carreira de Analista de Comércio Exterior desde 2003 e mestre em Economia pela Universidade de Brasília. E-mail: rafael.s.marques@mdic.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a16

## **Introdução**

A integração produtiva na América do Sul tem sido objeto de discussões recorrentes ao longo das últimas décadas. Diversas estratégias foram propostas, mas persistem dificuldades históricas que impedem avanços significativos. As cadeias produtivas da região foram tradicionalmente orientadas para economias externas, como as da Ásia, Europa e Estados Unidos, o que limita a articulação regional. Neste contexto, a bioeconomia surge como uma alternativa promissora para promover uma nova forma de integração, baseada em vantagens comparativas e na valorização da biodiversidade compartilhada pelos países sul-americanos.

## **Cadeias produtivas e oportunidades na bioeconomia**

A economia regional foi estruturada com foco na exportação. A proposta de integração produtiva por meio da bioeconomia exige uma mudança de perfil, enfrentando dificuldades históricas, mas oferecendo oportunidades relevantes. Os países da América do Sul compartilham biomas e condições semelhantes, o que representa um grande potencial de desenvolvimento. A transição proposta vai além da energética, visando uma economia de baixo carbono.

No contexto dos biocombustíveis, o Brasil produziu 43,3 bilhões de litros em 2025. O planejamento do Ministério de Minas e Energia prevê uma ampliação de 70% dessa produção até 2035. Há linhas de fomento superiores a seis bilhões de reais destinadas ao SAF, um biocombustível ainda não produzido no país, mas com grande demanda internacional prevista. Apesar disso, os biocombustíveis representam uma commodity de baixo valor agregado dentro da bioeconomia.

Ao discutir a integração sul-americana a partir da bioeconomia e considerando a biodiversidade dos países, especialmente os amazônicos, observa-se um potencial significativo ainda pouco explorado. Destacam-se duas vertentes principais: o desenvolvimento de cadeias produtivas da sociodiversidade e a flexibilização da petroquímica brasileira.

A sociodiversidade refere-se à economia que utiliza o patrimônio genético, a biodiversidade e as funcionalidades das moléculas para

desenvolver novos produtos, como fármacos, cosméticos, enzimas e polímeros, entre outros. Esses produtos podem ser desenvolvidos com base em conhecimentos tradicionais de povos e comunidades, embora não exclusivamente.

A flexibilização da petroquímica brasileira consiste na inserção progressiva de bioinsumos e insumos químicos básicos estratégicos, os chamados *building blocks* da indústria química, de origem renovável, nos parques petroquímicos nacionais. Trata-se de uma oportunidade relevante, pois esses produtos possuem alto valor agregado e dinamizam diversas cadeias produtivas. Muitos deles já podem ser produzidos com tecnologia baseada em óleos vegetais, substituindo parcialmente o processamento de nafta nos crackers.

Esses produtos possuem potencial para dinamizar diversas cadeias produtivas e aproveitar oportunidades de inserção da economia brasileira em mercados internacionais, além de atrair investimentos estrangeiros para o Brasil e para a América do Sul, especialmente no contexto da produção de baixo carbono. A utilização de insumos químicos estratégicos, produzidos com baixa emissão de carbono, permite que setores subsequentes das cadeias produtivas também se beneficiem dessa condição, ampliando sua competitividade e acesso a novos mercados.

### **Harmonização normativa e segurança jurídica**

A consolidação da bioeconomia como vetor de integração produtiva exige atenção aos aspectos regulatórios que envolvem o acesso ao patrimônio genético e à repartição de benefícios. Em 2023, foi proposta a criação de um grupo de trabalho voltado à harmonização das normas nacionais entre os países amazônicos, com o objetivo de superar barreiras jurídicas que dificultam a cooperação regional em pesquisa e desenvolvimento.

A ausência de previsibilidade nas legislações de países como Colômbia, Peru e Bolívia tem impedido empresas brasileiras de realizar projetos conjuntos, mesmo diante de interesses mútuos e potenciais sinérgicos. A insegurança jurídica representa um entrave à integração produtiva, especialmente em setores de alta complexidade tecnológica, como os que envolvem o uso de moléculas e funcionalidades da biodiversidade.

O Brasil enfrentou desafios semelhantes até 2015, quando sua legislação sobre acesso ao patrimônio genético era considerada um obstáculo ao investimento em inovação. Empresas nacionais e estrangeiras evitavam utilizar componentes da biodiversidade brasileira devido à complexidade e ao risco regulatório. A partir da promulgação da nova Lei da Biodiversidade e sua regulamentação em 2016, houve avanços significativos na redução desses riscos, tornando o ambiente mais favorável ao investimento em pesquisa e desenvolvimento.

A experiência brasileira passou a ser referência internacional, especialmente no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Diversos países adotaram legislações inspiradas no modelo brasileiro, reconhecendo seus avanços institucionais. Essa mudança conferiu ao Brasil uma vantagem comparativa relevante, ao oferecer maior segurança jurídica para empresas interessadas em desenvolver produtos a partir da biodiversidade.

Entretanto, a integração produtiva com os demais países da América do Sul ainda depende da harmonização normativa. A ausência de alinhamento entre as legislações nacionais dificulta a constituição de cadeias produtivas regionais, limitando o potencial de cooperação e de atração de investimentos. A institucionalização de normas comuns é, portanto, uma condição necessária para o avanço da bioeconomia como estratégia de desenvolvimento regional.

### **Infraestrutura e presença estatal**

A implementação de projetos voltados à bioeconomia em territórios estratégicos da América do Sul requer, além da harmonização normativa, a presença efetiva do Estado em todos os níveis. Experiências recentes demonstram que a ausência de infraestrutura básica compromete a viabilidade de iniciativas produtivas, especialmente em regiões de fronteira e áreas remotas da Amazônia.

Um exemplo emblemático é o território do Alto Solimões, onde foram iniciadas ações de desenvolvimento de cadeias produtivas. A constatação principal foi a carência de serviços essenciais, como saneamento básico, energia elétrica e conectividade. Mesmo em uma região rica em recursos

hídricos, a falta de água potável representa um obstáculo à instalação de unidades produtivas compatíveis com os padrões exigidos pela indústria.

A ausência de infraestrutura adequada compromete a continuidade das operações. Em centros urbanos, problemas técnicos podem ser resolvidos rapidamente. No interior da Amazônia, a assistência técnica pode levar semanas ou meses, resultando em paralisações e perdas de produção. A conectividade e o fornecimento de energia elétrica permitem soluções alternativas, como o suporte técnico remoto, já adotado por empresas que atuam em parceria com comunidades tradicionais.

Além das dificuldades logísticas, a atuação do crime organizado representa um dos principais entraves ao desenvolvimento regional. A insegurança jurídica e a ausência de mecanismos estatais de proteção dificultam a implementação de novos negócios. Foram identificados casos de empresários que perderam seus investimentos devido à ocupação ilegal de propriedades por organizações criminosas. A demora nos processos judiciais inviabiliza o retorno financeiro e desestimula novos aportes na região.

A situação é especialmente crítica nas áreas de fronteira, onde a ausência do Estado se manifesta de forma mais evidente. Em Tabatinga, por exemplo, não há estrutura alfandegária, o que impede a formalização de exportações. Estima-se que cerca de 500 toneladas semanais de pescado saem da região, mas são comercializadas internamente na Colômbia sem registro como produto brasileiro. A distância até Manaus, onde se encontra o ponto de alfandegamento mais próximo, torna o processo inviável, resultando na perda de oportunidades comerciais e na invisibilidade da produção nacional.

Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à ampliação da presença estatal em regiões estratégicas. A infraestrutura básica, a segurança jurídica e a institucionalização de serviços são condições indispensáveis para a consolidação da bioeconomia como vetor de integração produtiva e desenvolvimento sustentável na América do Sul.

## **Continuidade das políticas industriais**

A integração produtiva sul-americana, especialmente no campo da bioeconomia, enfrenta um desafio estrutural relacionado à continuidade das políticas industriais. A natureza dessas políticas exige planejamento e execução de longo prazo, incompatíveis com ciclos políticos curtos e descontinuidades administrativas. A implementação de estratégias industriais em períodos de quatro anos, seguidos por interrupções, compromete a eficácia das ações e a consolidação dos resultados esperados.

A coordenação de políticas industriais entre os países da América do Sul torna-se ainda mais complexa diante dessa instabilidade. A ausência de mecanismos institucionais que assegurem a perenidade das iniciativas dificulta a construção de uma agenda comum e sustentável. A falta de continuidade compromete não apenas os investimentos, mas também a confiança dos atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados.

A institucionalização dos processos de política industrial surge como uma alternativa viável para enfrentar esse desafio. A criação de marcos legais, estruturas permanentes e políticas conduzidas pelo Estado, e não por governos temporários, permite a construção de estratégias de longo prazo. Essa abordagem favorece a estabilidade, a previsibilidade e a articulação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade.

A adoção de estratégias comuns entre os países sul-americanos depende da capacidade de cada Estado em estruturar suas políticas de forma duradoura. A bioeconomia, por sua natureza transversal e potencial de geração de valor, representa uma oportunidade estratégica para essa articulação. A institucionalização das políticas industriais voltadas à bioeconomia pode servir como catalisadora de processos de integração produtiva, promovendo sinergias regionais e fortalecendo a posição da América do Sul no cenário internacional.

## **Considerações finais**

A integração produtiva sul-americana, com foco na bioeconomia, apresenta-se como uma estratégia viável e promissora para o desenvolvimento sustentável da região. A valorização da biodiversidade, a articulação de

cadeias produtivas de alto valor agregado e a transição para uma economia de baixo carbono são elementos centrais dessa proposta.

Entretanto, para que essa estratégia se concretize, é necessário enfrentar desafios estruturais que envolvem a harmonização normativa, a presença efetiva do Estado em territórios estratégicos, a infraestrutura básica e a continuidade das políticas industriais. A ausência de marcos regulatórios comuns, a insegurança jurídica, a atuação do crime organizado e a descontinuidade administrativa são obstáculos que comprometem a viabilidade dos projetos e a atração de investimentos.

A institucionalização de políticas públicas voltadas à bioeconomia, conduzidas pelo Estado e articuladas com os países vizinhos, representa um caminho possível para superar esses desafios. A construção de estratégias de longo prazo, baseadas em vantagens comparativas regionais e em sinergias produtivas, pode consolidar a América do Sul como referência global em inovação, sustentabilidade e desenvolvimento econômico inclusivo.

A bioeconomia, ao integrar conhecimento tradicional, ciência, tecnologia e respeito à diversidade biológica, oferece uma oportunidade única para transformar a matriz produtiva da região. A adoção de políticas coordenadas, a ampliação da infraestrutura e a garantia de segurança jurídica são condições indispensáveis para que essa transformação ocorra de forma efetiva e duradoura.



## Capítulo 16

# Desafíos y oportunidades para la integración regional en América del Sur

Anahí Amar<sup>1</sup>

**Resumen:** El capítulo presenta un panorama de la integración regional en América del Sur. El análisis aborda la tendencia decreciente en los niveles de comercio intrarregional, los interrogantes y las causas de este fenómeno y, finalmente, las posibles medidas para revertirlo. El perfil del comercio intrarregional en América del Sur es más diversificado y complejo que el que los mismos mantienen con el resto del mundo. Este relativamente bajo nivel de integración comercial ha sido objeto amplio de investigación. Diversos factores estructurales explican la caída de los intercambios intrarregionales, uno de ellos es la dificultad de la región para crecer, desempeño que ha restringido las capacidades de expansión del comercio regional. Otros factores con considerable impacto son: la competitividad de China en el sector de manufactura, la caída constante de la productividad relativa de los países sudamericanos en comparación con las potencias industriales. Los flujos de inversión productiva intrarregional son aspectos igualmente importantes. Junto a las variables macroeconómicas se añaden otros factores que condicionan el potencial de expansión del comercio entre países de América del Sur, como la infraestructura, tanto física como digital, los sistemas facilitación y de pagos y la armonización normativa regional.

**Palabras clave:** Integración regional; Desarrollo productivo; América del Sur; Asimetrías regionales

---

1 Asistente Superior de Asuntos Económicos de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Argentina. E-mail: anahi.amar@cepal.org. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a17

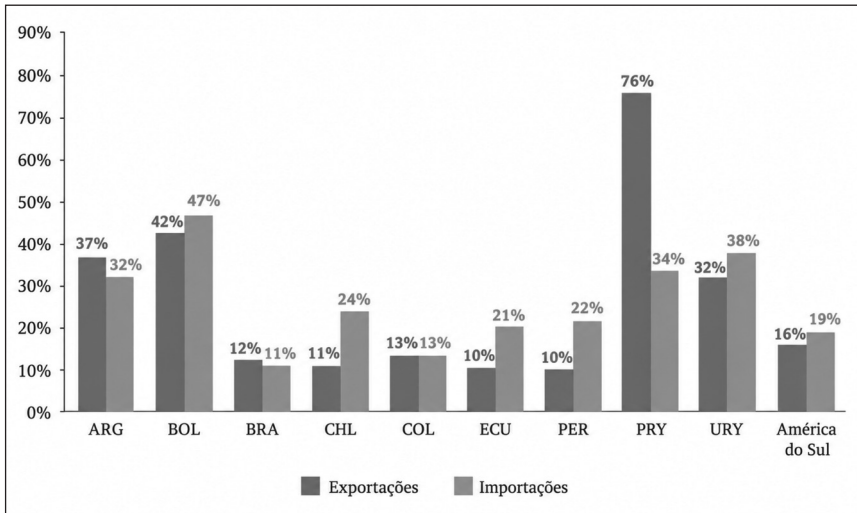
## Introducción

La integración regional en América del Sur ha sido objeto de análisis por parte de organismos internacionales, académicos y responsables de políticas públicas. En las últimas décadas, se ha observado una tendencia decreciente en los niveles de comercio intrarregional, lo que ha suscitado interrogantes sobre las causas de este fenómeno y las posibles medidas para revertirlo, habida cuenta de que se trata de un comercio más diversificado y complejo que el que los países de esta subregión mantienen con el resto del mundo. A continuación, presentaré algunos elementos que procuran contribuir a explicar la caída del comercio subregional, así como las alternativas para fortalecer la integración comercial y productiva en la región.

### Integración regional limitada y factores determinantes

Las exportaciones e importaciones entre los países de América del Sur dentro del mercado subregional representan el 16% y el 19%, respectivamente, del total de sus operaciones comerciales (Gráfico 1). Estos porcentajes, aunque significativos, resultan bajos en comparación con otras regiones del mundo. Por ejemplo, la zona euro y los países asiáticos registran niveles de comercio regional cercanos al 60%, mientras que en América del Norte el comercio entre países alcanza aproximadamente el 30%.

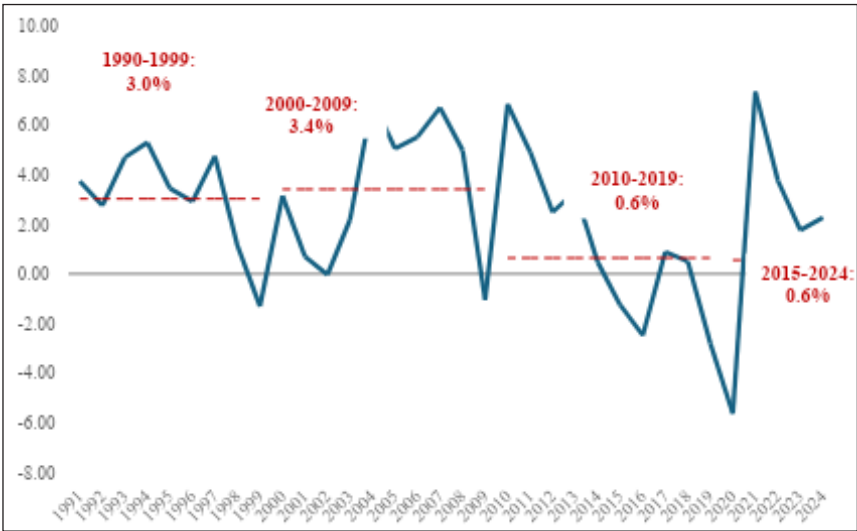
**Gráfico 1 – Países de América del Sur:  
exportaciones e importaciones  
hacia y desde países de América del Sur, 2023**  
(En porcentajes del total de exportaciones e importaciones)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Este relativamente bajo nivel de integración comercial ha sido objeto de estudio por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ha identificado diversos factores estructurales que explican esta situación. En primer lugar, destaca la dificultad de la región para crecer: en las últimas dos décadas, el crecimiento económico de la región no ha superado el 1% anual. Este desempeño ha restringido las capacidades de expansión del comercio regional.

**Gráfico 2 – América del Sur: tasa de crecimiento del PIB, 1991-2024**  
(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

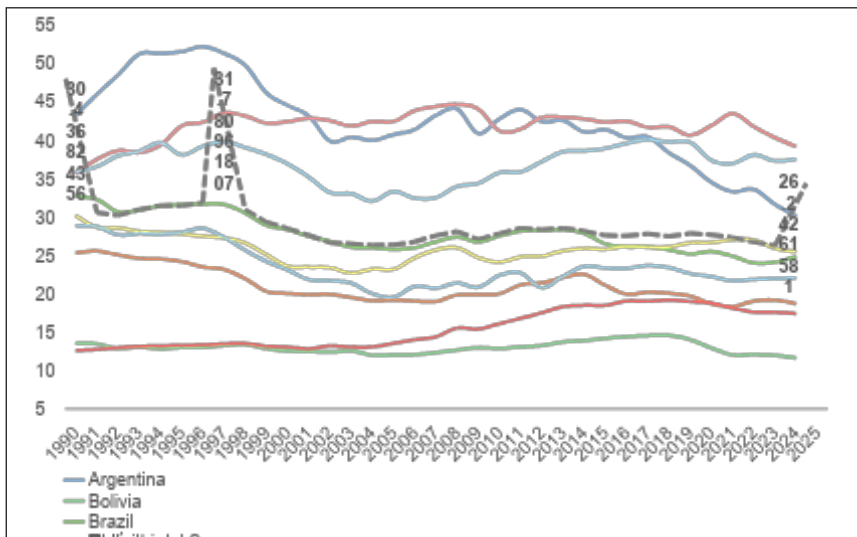
Por otro lado, la irrupción de China como proveedor global de manufacturas a comienzos de los años 2000 ha tenido un impacto significativo en los patrones de comercio de América del Sur. La competencia china ha desplazado el comercio intraindustrial entre los países de la región, afectando negativamente la dinámica de integración. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado por la CEPAL, que ha señalado cómo la emergencia de China ha modificado las relaciones comerciales tradicionales (Durán Lima y Pellandra, 2017; Amar y García Díaz, 2018, entre otros).

Un tercer elemento, vinculado con los anteriores, radica en la caída constante de la productividad relativa de los países sudamericanos en comparación con las potencias industriales. Con pocas excepciones, entre las que se ubican Chile, Perú y Uruguay, los países de América del Sur tendieron a ensanchar sus brechas de productividad respecto de los Estados Unidos: en 2024, la productividad de los países de la subregión era de entre el 11% y el 38% de la productividad estadounidense, porcentajes que ascendían a 51% y 13% en 1997. De modo que, estas brechas, lejos

de reducirse, se han ampliado en las últimas décadas, lo que ha limitado la competitividad regional y ha dificultado la consolidación de cadenas de valor integradas.

### Gráfico 3 – Países de América del Sur: productividad relativa frente a los Estados Unidos, 1990-2024

(En porcentajes de la productividad de los Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *The Conference Board*.

### Infraestructura, comercio digital y barreras regulatorias

A los factores macroeconómicos y las capacidades productivas se añaden otros factores que condicionan el potencial de expansión del comercio entre países de América del Sur. La infraestructura, tanto física como digital, constituye un elemento clave para el fortalecimiento de la integración regional. En el ámbito digital, se observa una intensidad creciente de las transacciones comerciales entre los países de América del Sur y sus socios externos, mientras que el comercio digital intrarregional enfrenta obstáculos significativos. La armonización de las plataformas de e-commerce para realizar compras transfronterizas, así como de los

mecanismos de pago, incluidas las billeteras virtuales, y el desarrollo de sistemas logísticos confiables, representan desafíos que dificultan el desarrollo del comercio digital dentro de la región.

Este déficit en infraestructura digital se suma a las limitaciones físicas que aún persisten en varios países sudamericanos. Aunque algunos han logrado avances importantes en el desarrollo y mejora de sus redes logísticas, otros continúan enfrentando desafíos para alcanzar los estándares mínimos requeridos. Los indicadores internacionales utilizados para evaluar la calidad de la infraestructura exportadora revelan que, si se considera específicamente el comercio intrarregional, las deficiencias son aún más pronunciadas CEPAL (2023).

Las medidas regulatorias no arancelarias representan otro obstáculo relevante para la integración regional. A pesar de la virtual eliminación de aranceles en muchos casos, la existencia de requisitos normativos heterogéneos entre los países dificulta o incluso impide ciertos flujos comerciales. Estas barreras incluyen diferencias en certificaciones, normas técnicas, procedimientos aduaneros y requisitos administrativos. Oportunamente, la CEPAL ha cuantificado el impacto de estas medidas, estimando su equivalencia en términos de aranceles CEPAL (2021). En el período seleccionado para el análisis, en casi todos los países de América del Sur, los equivalentes ad valorem de las medidas no arancelarias superaban ampliamente los aranceles promedio aplicados.

### **Oportunidades para una mayor integración subregional**

La estructura de las exportaciones dentro de América del Sur revela una mayor proporción de manufacturas con cierto grado de complejidad, en contraste con las exportaciones al resto del mundo, que están dominadas por bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Este rasgo es particularmente destacable en el Mercosur, con intercambios de impronta fuertemente manufacturera: más del 50% del comercio se compone de manufacturas industriales de distinto grado de complejidad (CEPAL, 2025a). Esta diferencia evidencia el potencial de la integración regional para fomentar una matriz productiva más diversificada y menos dependiente de productos básicos.

Además, la participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio intrarregional contribuye a la generación de empleo de calidad y al fortalecimiento de capacidades productivas locales. La integración comercial, por tanto, no solo tiene implicancias económicas, sino también sociales y estructurales.

La inversión extranjera directa realizada por empresas de América del Sur refleja un interés creciente por fortalecer vínculos dentro de la propia región. La CEPAL ha cuantificado recientemente las inversiones extranjeras directas de empresas de toda América Latina y el Caribe e identificado que, si bien solo unos pocos países invierten cantidades significativas en el extranjero, las salidas de inversión de la región crecen y una parte significativa de esas inversiones se dirige a países vecinos, lo que da lugar al fenómeno de las empresas translatinas. De los montos invertidos fuera de sus países de origen, cerca de 10.000 millones de dólares se destinan a otros países de la región, lo que constituye una masa crítica de interés económico regional (CEPAL, 2025b).

Este comportamiento empresarial refuerza la idea de que existen condiciones materiales para avanzar en la integración productiva. Las inversiones intrarregionales permiten la creación de redes empresariales, el desarrollo de capacidades locales y la generación de empleo calificado, contribuyendo así a la cohesión económica de América del Sur.

### **Condiciones para una integración más profunda**

La posibilidad de una integración más profunda depende de la superación de diversas restricciones estructurales. Entre ellas, se destacan las medidas regulatorias que limitan los flujos comerciales, las asimetrías entre países y, sobre todo, la falta de coordinación en políticas productivas. Sortear estos desafíos es fundamental no solo para profundizar la integración regional, también para que los países más pequeños puedan participar en igualdad de condiciones y beneficiarse del comercio intrarregional.

Resulta esencial que las políticas de desarrollo productivo nacionales se articulen a nivel regional, permitiendo sinergias entre los distintos países. Complementariamente, mecanismos como el Fondo para la Convergencia

Estructural del Mercosur (FOCEM) son instrumentos clave para compensar las disparidades y promover una integración más equitativa.

Los esquemas de integración existentes, como el Mercosur, han intentado en el pasado establecer estrategias comunes bajo el amparo de un arancel externo común. Sin embargo, el deterioro del comercio regional evidenciado desde hace más de dos décadas, evidencia la necesidad de revisar los mecanismos y, sin comprometer la soberanía de los Estados, eventualmente, instrumentar otros más efectivos para este período histórico particular.

Mecanismos aún poco explorados son aquellos que puedan generar incentivos a la demanda de bienes y servicios de origen regional que puedan estimular el consumo de productos sudamericanos en la propia región y ampliar y fortalecer los mercados locales. Las inversiones en infraestructura, incluidas las orientadas a plataformas, sistemas de pagos y logística para el comercio digital, también son fundamentales para facilitar las transacciones y reducir los costos operativos.

Las frecuentes dificultades vinculadas a la falta de compatibilidad de los sistemas de pagos digitales representan una barrera técnica que limita el comercio electrónico intrarregional. Superar estos obstáculos requiere cooperación tecnológica, armonización normativa y voluntad política para construir una infraestructura digital integrada.

## **Consideraciones finales**

La integración regional en América del Sur enfrenta desafíos estructurales que requieren respuestas estratégicas coordinadas y sostenidas. El bajo crecimiento económico, la emergencia de nuevos actores globales, las brechas de productividad, las deficiencias en infraestructura y las barreras regulatorias constituyen obstáculos que deben ser abordados de manera integral.

Sin embargo, también existen oportunidades concretas para avanzar en la construcción de una región más cohesionada, competitiva y resiliente. La existencia de empresas translatinas, el interés por invertir dentro de la región, la complementariedad productiva y el potencial de las pequeñas

y medianas empresas son elementos que pueden ser aprovechados para fortalecer los vínculos económicos y sociales entre los países sudamericanos.

La coordinación de políticas nacionales, la armonización normativa, la inversión en infraestructura y la promoción de preferencias regionales son pilares fundamentales para avanzar hacia una integración efectiva. En este sentido, se requiere voluntad política, compromiso institucional y participación activa de todos los sectores involucrados.

## Referencias

AMAR, Anahí; GARCÍA DIAZ, Fernando. *Integración productiva entre la Argentina y el Brasil: un análisis basado en metodologías de insumo-producto interpaís*. Santiago: CEPAL, 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P). Santiago: CEPAL, 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/16-P/Rev.1). Santiago: CEPAL, 2023.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). La inserción externa del MERCOSUR frente a un cambio de paradigma en el comercio internacional. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, n. 8 (LC/TS.2025/49). Santiago: CEPAL, 2025a.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/7-P/Rev.1). Santiago: CEPAL, 2025b.

DURÁN LIMA, José Elías; PELLANDRA, Andrea. *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. (Documentos de Proyectos, n. 41021).



## Capítulo 17

### Integração regional, saúde e desenvolvimento produtivo

Reginaldo Arcuri<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa os desafios e as perspectivas da integração regional sul-americana a partir de uma abordagem voltada à execução de políticas públicas, destacando limites institucionais, entraves regulatórios e a necessidade de maior coordenação política. Com base em experiências acumuladas em iniciativas de integração produtiva, infraestrutura e saúde, o texto evidencia que a principal fragilidade do processo integracionista reside na baixa capacidade de implementação e na ausência de engajamento efetivo de tomadores de decisão. O capítulo discute propostas concretas para superar tais obstáculos, com ênfase na coordenação ministerial, na articulação entre instituições financeiras e na harmonização regulatória entre países. No campo setorial, destaca-se o potencial da cooperação em saúde, especialmente na produção regional de medicamentos biotecnológicos, como estratégia para fortalecer a soberania sanitária e reduzir a dependência externa. Adicionalmente, aponta-se a biodiversidade como ativo estratégico, cujo aproveitamento exige marcos legais eficazes e maior integração entre ciência, indústria e Estado. Conclui-se que o avanço da integração regional depende menos da criação de novas estruturas institucionais e mais do fortalecimento da governança, da continuidade administrativa e da capacidade de execução, sendo essencial uma abordagem pragmática, orientada a resultados e baseada em cooperação efetiva entre os países da região.

---

1 É economista, foi presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Atualmente, é presidente do Conselho de Administração do Grupo FarmaBrasil, entidade que representa a indústria farmacêutica nacional. Atua em temas relacionados à política industrial, inovação e desenvolvimento produtivo, com ênfase na integração regional e no fortalecimento das cadeias industriais estratégicas. E-mail: rarcuri@grupofarmabrasil.com.br. DOI: 10.61623/20269786552091789.a18

**Palavras-chave:** Integração regional; Governança; Coordenação institucional; Desenvolvimento.

## **Introdução**

A integração regional na América do Sul tem sido objeto de debates recorrentes ao longo das últimas décadas, revelando tanto avanços quanto persistentes desafios estruturais. A partir de experiências acumuladas em diferentes funções públicas e institucionais, observa-se que os esforços de articulação entre países sul-americanos enfrentam obstáculos relacionados à capacidade de execução, à coordenação política e à continuidade dos projetos. A presente reflexão aborda aspectos históricos e contemporâneos da integração regional, com destaque para iniciativas no setor produtivo, infraestrutura e saúde, além de propor caminhos concretos para o fortalecimento da coesão regional.

O contexto histórico revela que, já no início dos anos 2000, havia preocupação com a integração de cadeias produtivas, especialmente no setor automotivo, considerado estratégico para o Mercosul. A atuação conjunta entre representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e diplomatas brasileiros evidenciava a relevância de negociações extrarregionais e a busca por maior articulação entre os países do bloco. A reunião de presidentes sul-americanos, marcada por gestos simbólicos e culturais, como a apresentação da Orquestra Jovem da Venezuela, também serviu de catalisador para o lançamento de programas estruturantes voltados à integração física e econômica da região.

Entre os projetos destacados, o Programa Nacional dos Eixos de Integração e Desenvolvimento do Brasil representou uma tentativa concreta de articular políticas públicas com foco na conectividade regional. Desenvolvido no âmbito do Ministério do Planejamento, o programa extrapolava os limites territoriais brasileiros, especialmente ao abordar o Arco Norte, e propunha conexões com o Caribe e o Pacífico. As reuniões com lideranças locais revelaram que o interesse das regiões amazônicas e fronteiriças estava voltado para rotas alternativas, como os portos da Guiana Francesa e da Venezuela, e não para os tradicionais corredores logísticos do Sudeste brasileiro.

Essa perspectiva reforça a necessidade de pensar a integração regional a partir das especificidades territoriais e das demandas concretas das populações envolvidas. A articulação entre iniciativas nacionais e propostas continentais exige planejamento técnico, visão estratégica e comprometimento político. A experiência com o programa citado demonstra que é possível construir pontes entre políticas públicas e projetos de integração, desde que haja coordenação institucional e engajamento dos atores envolvidos.

### **Desafios estruturais da integração regional**

A integração regional na América do Sul enfrenta entraves estruturais que dificultam a consolidação de políticas efetivas e sustentáveis. Um dos principais obstáculos é a ausência de capacidade executiva nos programas e projetos propostos. A criação de novas estruturas institucionais, embora bem-intencionada, não tem se mostrado suficiente para garantir a implementação de ações concretas. A experiência com entidades como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), evidencia que a proliferação de organismos não necessariamente resulta em maior eficácia institucional.

A superação desses desafios exige a presença de tomadores de decisão com autoridade e autonomia nos âmbitos nacionais. A coordenação de nível ministerial, com participação direta de ministros, é essencial para assegurar que as decisões tomadas em fóruns regionais sejam efetivamente incorporadas às políticas públicas dos países envolvidos. A delegação de responsabilidades a instâncias inferiores, como secretarias executivas ou coordenações técnicas, compromete a capacidade de execução e o engajamento político necessário para a consolidação dos projetos.

A comparação com a União Europeia revela que o sucesso da integração naquele contexto está diretamente relacionado à criação de mecanismos que envolvem os tomadores de decisão em todas as etapas do processo. A ausência desse tipo de estrutura na América do Sul contribui para a fragilidade institucional dos programas regionais, que muitas vezes se limitam a declarações de intenção sem desdobramentos práticos.

No âmbito do Mercosul, observa-se uma recorrente falta de comprometimento dos chefes de Estado com os projetos de integração. Reuniões presidenciais são frequentemente marcadas por formalidades protocolares, sem participação efetiva nas discussões e decisões. A exceção a essa tendência é representada por iniciativas como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que contou com o apoio direto do governo brasileiro e resultou em avanços concretos. A recente decisão de destinar novamente recursos ao fundo demonstra a importância do engajamento político para a viabilização de projetos regionais.

A continuidade das ações de integração depende da institucionalização de mecanismos que transcendam os ciclos políticos e garantam a perenidade dos projetos. A articulação entre governos, instituições financeiras e organismos técnicos deve ser acompanhada por decisões políticas que assegurem a execução das propostas. Sem esse compromisso, os avanços permanecem limitados e os resultados não se concretizam.

### **Iniciativas Estratégicas no Setor da Saúde**

A área da saúde tem se consolidado como eixo estratégico para a integração regional, especialmente após os impactos da pandemia de COVID-19, que evidenciaram a vulnerabilidade dos sistemas sanitários nacionais e a dependência externa na produção de insumos médicos. A presidência *pro tempore* do Brasil no Mercosul foi considerada uma oportunidade para transformar o discurso sobre cooperação sanitária em ações concretas. Nesse contexto, foi proposta a coordenação de esforços voltados à produção conjunta de medicamentos, vacinas e outros insumos essenciais.

A proposta foi acolhida pelo Ministério da Saúde, que designou uma equipe técnica para liderar os trabalhos, com o objetivo de desenvolver projetos concretos e viáveis. Entre as iniciativas em curso, destaca-se a fabricação regional de medicamentos, com foco na superação das barreiras estruturais que dificultam a produção local, especialmente no caso dos medicamentos de rota de síntese química. Esses medicamentos, derivados do craqueamento do petróleo, dependem de insumos farmacêuticos ativos

(IFAs) produzidos majoritariamente por países como China e Índia, que dominam as cadeias globais de fornecimento.

A concentração da produção de IFAs em poucos países representa um desafio para a autonomia sanitária da América do Sul. A China, por exemplo, detém a base da cadeia produtiva, com a fabricação dos chamados materiais de partida, enquanto a Índia se especializou na compra desses insumos e na produção de genéricos para exportação. A complexidade dessa cadeia e a escala necessária para viabilizar economicamente a produção dificultam a entrada de países sul-americanos nesse mercado.

Apesar dessas dificuldades, há segmentos em que a região apresenta avanços significativos. A produção de medicamentos biotecnológicos, como os anticorpos monoclonais, representa uma alternativa promissora. Esses medicamentos seguem uma rota de produção distinta, baseada em biotecnologia, e envolvem processos sofisticados de manipulação genética de células vivas. A Argentina foi pioneira nesse campo, e o Brasil também passou a produzir esses medicamentos, que são utilizados no tratamento de doenças como câncer, artrite reumatoide e outras enfermidades autoimunes.

O processo de produção desses medicamentos envolve a modificação da cadeia de DNA de células de mamíferos, que passam a produzir proteínas específicas em larga escala. Essas células são clonadas e cultivadas em biorreatores, com volumes progressivos, até atingir a escala industrial. As proteínas produzidas são então filtradas e transformadas em medicamentos de alto custo, que representam uma parcela significativa do orçamento público destinado à saúde. No Brasil, esses medicamentos correspondem a 10% do volume de compras na rubrica de alto custo, mas consomem cerca de 60% dos recursos financeiros dessa categoria.

Diante desse cenário, propõe-se a produção regional compartilhada de medicamentos biotecnológicos, como estratégia para fortalecer a soberania sanitária e reduzir a dependência externa. A cooperação entre países do Mercosul e da América Latina pode viabilizar a criação de plataformas produtivas integradas, com divisão de tarefas e especialização por segmentos, respeitando as capacidades técnicas e industriais de cada país.

## **Regulação sanitária e coordenação institucional**

A produção e comercialização de medicamentos, especialmente os de natureza biotecnológica, exigem rigorosos processos de regulação sanitária. A ausência de coordenação entre as agências reguladoras dos países sul-americanos representa um entrave significativo à integração produtiva regional. A regulação coordenada é um requisito indispensável para viabilizar projetos conjuntos em áreas de alta complexidade técnica, como a indústria farmacêutica.

A comercialização de medicamentos depende da obtenção de registro junto às agências de vigilância sanitária nacionais, processo que envolve etapas detalhadas e critérios específicos. As divergências entre os marcos regulatórios dos países da região dificultam a harmonização de procedimentos e a circulação de produtos entre os mercados nacionais. No caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, há diferenças substanciais nos requisitos técnicos e administrativos para o registro de medicamentos. Uruguai e Paraguai, por sua vez, ainda não possuem agências sanitárias plenamente estruturadas, o que limita sua capacidade de participação em projetos regionais mais sofisticados.

A superação dessas barreiras exige a construção de mecanismos de coordenação regulatória, com vistas à harmonização de normas, à troca de informações técnicas e à criação de procedimentos comuns. A experiência internacional demonstra que a integração produtiva em setores regulados depende da existência de marcos jurídicos compatíveis e da atuação conjunta das autoridades sanitárias. Sem essa base institucional, os projetos de cooperação enfrentam dificuldades operacionais e riscos jurídicos que comprometem sua viabilidade.

Além da regulação, a coordenação entre instituições financeiras e órgãos governamentais é fundamental para o sucesso das iniciativas de integração. A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em articulação com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fonplata, representa um passo importante na construção de uma base financeira para os projetos regionais. No entanto, a disponibilidade de recursos deve ser acompanhada por decisões políticas que assegurem a execução dos projetos e a continuidade das ações.

A presença de tomadores de decisão com capacidade de execução é um fator determinante para o avanço da integração regional. A ausência desses agentes nas mesas de negociação, mesmo quando há boas ideias e propostas técnicas consistentes, impede a concretização dos projetos. A experiência acumulada demonstra que, sem liderança política e institucional, os processos de integração tendem a se estagnar, resultando em ciclos de reuniões infrutíferas e em documentos que não se traduzem em ações concretas.

### **Biodiversidade e Marco Legal**

A biodiversidade representa um dos ativos estratégicos da América do Sul, com potencial para impulsionar setores como a indústria farmacêutica, a biotecnologia e a pesquisa científica. No entanto, a exploração sustentável desse patrimônio natural depende da existência de marcos legais eficazes e de mecanismos institucionais que garantam sua aplicação. A promulgação de leis voltadas à proteção e ao aproveitamento da biodiversidade é um passo importante, mas sua efetividade está condicionada à capacidade de implementação e fiscalização.

No Brasil, destaca-se a promulgação de uma lei voltada à regulação do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, elaborada com participação da indústria farmacêutica, de representantes do Ministério do Meio Ambiente e de organizações da sociedade civil. A proposta buscava estabelecer regras claras para o uso da biodiversidade em processos produtivos e de pesquisa, promovendo segurança jurídica e incentivando a inovação.

Apesar das expectativas geradas, a aplicação da lei tem enfrentado críticas quanto à sua efetividade. A ausência de resultados concretos e a dificuldade de operacionalização dos dispositivos legais indicam a necessidade de revisão dos mecanismos de implementação. A experiência revela que a simples existência de um marco legal não é suficiente para garantir a proteção e o aproveitamento sustentável da biodiversidade. É necessário que haja articulação entre os setores público e privado, capacitação institucional e mecanismos de monitoramento e avaliação.

A integração regional pode contribuir para o fortalecimento da governança da biodiversidade, por meio da harmonização de legislações, da cooperação científica e da criação de plataformas de pesquisa compartilhadas. A troca de experiências entre os países da região e o desenvolvimento de projetos conjuntos podem ampliar a capacidade de proteção dos ecossistemas e de geração de valor a partir dos recursos naturais. A biodiversidade, nesse sentido, deve ser considerada um vetor estratégico da integração sul-americana, com potencial para promover desenvolvimento sustentável, inclusão social e inovação tecnológica.

### **Considerações finais**

A integração regional na América do Sul constitui um desafio complexo e multifacetado, que exige articulação institucional, liderança política e capacidade técnica para sua efetivação. A análise das experiências acumuladas ao longo das últimas décadas revela que, embora haja consenso sobre a importância da cooperação entre os países da região, os avanços concretos permanecem limitados por entraves estruturais, falta de coordenação e ausência de mecanismos de execução eficazes.

A superação desses obstáculos demanda a construção de uma governança regional baseada na participação ativa de tomadores de decisão, na harmonização de marcos regulatórios e na institucionalização de mecanismos de financiamento e acompanhamento. A atuação conjunta de governos, instituições financeiras, agências reguladoras e setores produtivos é essencial para transformar propostas em resultados tangíveis.

O setor da saúde, especialmente no campo da produção de medicamentos biotecnológicos, representa uma oportunidade concreta de cooperação regional. A criação de plataformas produtivas integradas, a coordenação regulatória e o compartilhamento de capacidades industriais podem fortalecer a soberania sanitária da região e reduzir a dependência de mercados externos. Da mesma forma, a biodiversidade deve ser tratada como ativo estratégico, com potencial para impulsionar a inovação e o desenvolvimento sustentável, desde que acompanhada por marcos legais eficazes e mecanismos de implementação robustos.

A experiência demonstra que a integração regional não se constrói apenas com declarações diplomáticas ou com a criação de novas estruturas institucionais. É necessário que haja comprometimento político, continuidade administrativa e capacidade de execução. A construção de um futuro comum para os países da América do Sul depende da disposição de seus líderes em colocar a integração como prioridade estratégica, mobilizando recursos, conhecimento e vontade política para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que a cooperação regional oferece.



## Capítulo 18

# Desenvolvimento regional e integração das áreas de fronteira: estratégias e ações do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional

Vitarque Lucas Paes Coêlho<sup>1</sup>

**Resumo:** A Faixa de Fronteira brasileira abrange 11 estados e cerca de 600 municípios, fazendo limite com dez países sul-americanos e incluindo 34 cidades gêmeas caracterizadas por intenso fluxo transfronteiriço. Essas áreas apresentam elevada complexidade social, econômica e institucional, o que exige políticas públicas específicas para enfrentar desafios relacionados à infraestrutura, à segurança, ao desenvolvimento produtivo e à integração regional. O capítulo analisa as principais diretrizes e instrumentos adotados pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), com destaque para a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e o Programa Fronteira Integrada (PFI). Examina também iniciativas territoriais e projetos estruturantes em curso, como o PACTAS – Parque tecnológico no Alto Solimões, na tríplice fronteira Brasil, Peru e Colômbia. Argumenta-se que o planejamento territorial, a articulação federativa e a construção de mecanismos de governança local são elementos centrais para promover o desenvolvimento sustentável dessas regiões. Conclui-se que o fortalecimento institucional e a coordenação entre atores nacionais e locais são determinantes para transformar as áreas de fronteira em espaços dinâmicos de integração regional e desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Inovação; Faixa de fronteira; Integração regional.

---

1 É doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e atua desde 2003 na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Coordenou o programa Rotas de Integração Nacional no Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e exerceu funções no MDR e no MAPA em áreas de sistemas produtivos, agroindústria e inovação. Atualmente, lidera iniciativas de desenvolvimento territorial, bioeconomia e integração regional no MIDR. E-mail: vitarque.coelho@mdr.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a19

## **Introdução**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conduzida pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), constitui um instrumento estratégico, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais brasileiras, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Com foco especial nas áreas de fronteira, essa política busca promover a integração produtiva, social e institucional de regiões historicamente marginalizadas, por meio de ações coordenadas entre diferentes esferas governamentais e setores da sociedade e do empresariado.

As áreas de fronteira apresentam características específicas que dificultam sua inserção nos processos convencionais de desenvolvimento. Distantes dos centros urbanos e carentes serviços de qualificação profissional e infraestrutura básica, essas regiões enfrentam graves desafios relacionados à segurança pública, ameaça de atividades ilícitas e baixa densidade econômica. Nesse contexto, o MIDR atua como agente articulador de políticas públicas e investimentos voltados à indução do desenvolvimento sustentável, à promoção da cidadania e à integração regional.

A Faixa de Fronteira brasileira abrange 11 estados e cerca de 600 municípios, fazendo limite com 10 países: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Nessa região, destacam-se 34 cidades gêmeas, caracterizadas por intensa interação transfronteiriça. A complexidade dessas áreas exige abordagens específicas, capazes de lidar com os desafios de infraestrutura, segurança, desenvolvimento econômico e integração social.

**Figura 1 – Arcos da Faixa de Fronteira e Cidades Gêmeas**



Fonte:

O presente capítulo apresenta as principais diretrizes, ações e instrumentos utilizados pelo MIDR para fomentar o desenvolvimento das áreas de fronteira, com destaque para o Programa Fronteira Integrada (PFI), a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e os projetos em curso nos estados fronteiriços. A abordagem adotada combina inovação, segurança e sustentabilidade, articulando-se com atores locais, nacionais e internacionais.

### **Diretrizes da Política Nacional de Fronteira**

A Política Nacional de Fronteira (PNFron) foi instituída pelo Decreto nº 12.038 de 29 de maio de 2024, com o objetivo de estabelecer uma estratégia integrada para o desenvolvimento das regiões fronteiriças. A PNFron tem por finalidade orientar as ações do Poder Executivo federal para a atuação coordenada com os entes federativos e com as instituições privadas, com vistas à promoção da segurança, do desenvolvimento sustentável, da integração regional, dos direitos humanos, cidadania e proteção social nas fronteiras brasileiras.

A gestão dessa política envolve a atuação coordenada de diversos órgãos federais. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI PR) coordena as políticas de segurança pública e defesa nacional, incluindo a ação integrada das polícias federal, estaduais e municipais, além das Forças Armadas; o MIDR é responsável pela coordenação das ações de desenvolvimento sustentável; o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é encarregado do diálogo com os países vizinhos; já o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) coordena as ações de direitos humanos e proteção social, incluindo a política de migrações.

### **Instrumentos e setores estratégicos para o desenvolvimento regional**

O Programa Fronteira Integrada – PFI<sup>2</sup>, coordenado pelo MIDR e formalizado pela Portaria nº 2.413, de 9 de julho de 2024, constitui-se como o principal instrumento ministerial de fomento ao desenvolvimento

---

2 Ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/programa-fronteira-integrada-pfi>.

regional das áreas de fronteira. O PFI tem objetivo geral incentivar o desenvolvimento econômico, social e produtivo no território da faixa de fronteira, por meio da cooperação entre os países vizinhos, visando à criação de oportunidades que resultem em atração de investimento, crescimento econômico, inovação, redução das assimetrias e desigualdades, geração de trabalho e renda por meio de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional sustentável que beneficiem as populações localizadas nas regiões de fronteira.

As ações de incentivo ao desenvolvimento econômico, social e produtivo fundamentadas no PFI têm foco em setores dinâmicos de fronteira tecnológica, tais como a Bioeconomia, as Tecnologias de Informação e Conectividade (TICs) e a Economia Circular, requisitos essenciais para atração de investimentos e desenvolvimento de cadeias produtivas estratégicas capazes de agregar valor à produção regional no território da faixa de fronteira. Esses setores foram identificados como prioritários para a indução de atividades produtivas sustentáveis e inovadoras em regiões de baixa densidade econômica.

A Bioeconomia<sup>3</sup> propõe alternativas de desenvolvimento que preservem os recursos naturais, especialmente a floresta em pé, sendo aplicável ao bioma amazônico e a outros biomas fronteiriços, como o Pantanal, o Cerrado, o Pampa e a Mata Atlântica. As TICs, por sua vez, abrangem a conectividade, inteligência artificial, transformação digital, elementos essenciais para a estruturação de cadeias produtivas modernas. Já a Economia Circular envolve o reaproveitamento de recursos, como águas residuais e resíduos sólidos orgânicos, além da utilização de energias renováveis, como a solar e a bioenergia.

Esses pilares têm potencial para multiplicar oportunidades econômicas na Faixa de Fronteira, viabilizando a criação de novos produtos e serviços e a instalação de novos segmentos produtivos e empresas, com aumento da geração de investimento, emprego e renda nos territórios fronteiriços.

---

3 A Bioeconomia mereceu atenção especial do MIDR, que desenvolveu a iniciativa BioRegio – Estratégia Nacional de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional Sustentável, que visa promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo das regiões brasileiras por meio da bioeconomia, que consiste em atividades econômicas baseadas na biodiversidade e no uso inovador e sustentável dos recursos naturais. Ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/bioregio>.

A presença de infraestrutura básica – energia elétrica confiável, água de qualidade e conectividade – é condição fundamental para atrair investimentos privados e consolidar cadeias produtivas locais.

### **Projetos em curso nas áreas de fronteira**

O MIDR e parceiros tem conduzido diversos projetos nas regiões de fronteira, com destaque para a implantação de ecossistemas de inovação regional e territorial em cada um dos 11 estados fronteiriços. Essa iniciativa é fruto de cooperação técnica entre o MIDR e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, e visa combinar os eixos de segurança e desenvolvimento por meio da articulação com atores locais de inovação.

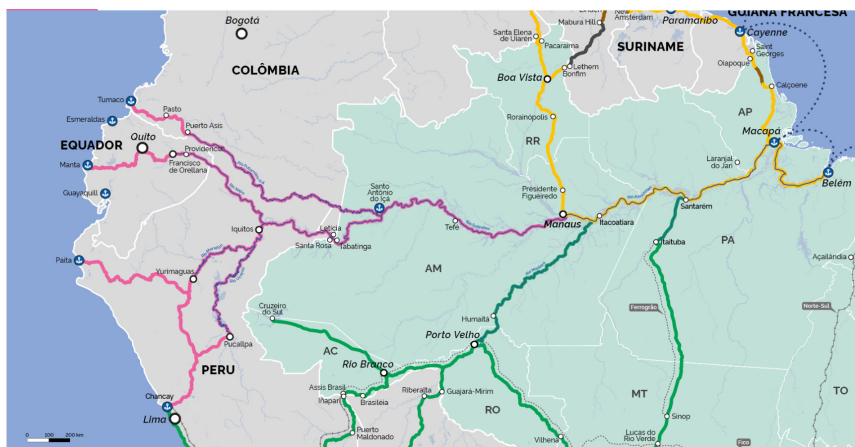
Um dos exemplos mais relevantes é a instalação do PACTAS<sup>4</sup> – Parque tecnológico no Alto Solimões, na tríplice fronteira Brasil, Peru e Colômbia. A região é atravessada pela Rota de Integração Sul-americana<sup>5</sup> Manaus–Chancay e apresenta potencial para se tornar um polo logístico transfronteiriço estratégico.

---

4 Ver: <https://pactas.org/>.

5 O projeto Rotas de Integração Sul-Americana, coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), visa fortalecer o desenvolvimento econômico brasileiro a partir da integração infraestrutural com os países vizinhos e a conexão exportadora pelo Oceano Pacífico. O projeto identificou cinco rotas prioritárias, que conectam diferentes estados brasileiros aos países vizinhos, principalmente através de novas infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, portuárias e digitais, seu objetivo maior é aproximar o Brasil de seus parceiros, aumentando a competitividade das exportações e promovendo o desenvolvimento de áreas fronteiriças. Ver: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana>.

**Figura 2 – Rota Sul-americana 2: Manaus–Chancay**



Fonte:

O projeto do Parque Tecnológico do Alto Solimões conta com repasses do MIDR para a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e para o Instituto Federal do Amazonas (IFAM), que desenvolve o Centro Mapati de Inovação no território<sup>6</sup>. Recentemente, em evento promovido pela Rede Pan-Americana de Bioeconomia em Leticia-Colômbia, o PACTAS foi reconhecido como o maior projeto de Bioeconomia, com entregas concretas na Amazônia Legal.

O MIDR busca ainda fortalecer as ações no território do Alto Solimões em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de investimentos complementares em governança territorial transnacional, formação empreendedora, mecanismos de geração de inovação – laboratórios, incubadoras e aceleradoras – e desafios tecnológicos regionais, além da construção de um portfólio de projetos de infraestrutura inteligente para a Amazônia.

Já no sul do país, destaca-se o apoio à instalação do PATES – Parque Tecnológico Binacional de Santana do Livramento-RS<sup>7</sup>, na fronteira com Rivera, no Uruguai, por meio de consultorias de projeto e estruturação da

6 Ver: <http://www.centromapati.org/>.

7 Ver: <https://www.pates.com.br/>.

governança local transfronteiriça. Essa região já apresenta um processo de integração consolidado, com áreas urbanas conurbadas com a cidade gêmea de Rivera, compartilhamento de negócios, costumes e linguagem. O projeto envolve captação de recursos via FOCEM<sup>8</sup> – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, totalizando cerca de R\$ 40 milhões (aproximadamente US\$ 6 milhões), e contempla setores estratégicos como energia renovável, apoio tecnológico ao agronegócio e gestão climática.

O estado do Rio Grande do Sul, recentemente afetado por enchentes de grande magnitude, tem se voltado à implementação de instrumentos mais eficazes de gestão climática, visando mitigar futuros desastres. A articulação entre inovação, infraestrutura e sustentabilidade é central para a consolidação desses projetos como vetores de desenvolvimento regional.

### **Planejamento territorial e governança local**

O MIDR atua como um dos principais órgãos de apoio à execução de emendas parlamentares nos territórios brasileiros. Entre 2020 e 2025, foram investidos cerca de R\$ 2,5 bilhões em emendas parlamentares nas áreas de fronteira amazônica, majoritariamente para a aquisição de equipamentos e ações de infraestrutura básica, embora sem planejamento aprofundado

Com efeito, o planejamento territorial das áreas de fronteira tem sido retomado após mais de uma década de interrupção. Para superar essa lacuna, está em andamento um esforço de planejamento territorial que visa orientar melhor os investimentos futuros, seja por meio de emendas, crédito privado – como o do BNDES – ou parcerias internacionais. O MIDR, a partir de contrato com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), e parcerias com o GSI PR, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Consórcio da Amazônia Legal (CAL), coordena a atualização dos Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira PDIFFs, iniciando pelo Arco Norte de Rondônia.

---

8 Ver: <https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>.

A iniciativa chamada Fronteiras da Amazônia<sup>9</sup> busca estruturar a governança estadual nas áreas de fronteira – Núcleos Estaduais de Fronteira (NEFS) – e elaborar os Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIFFs) do Arco Norte e Rondônia.

Entre os produtos já entregues, destaca-se o diagnóstico atualizado das áreas de fronteira, disponível em plataforma digital, com dados socioeconômicos e ambientais recentes e compilação de informações censitárias. Também foi realizado um mapeamento institucional baseado na abordagem da sêxtupla hélice<sup>10</sup>, envolvendo os principais atores locais, regionais e nacionais. As oficinas regionais foram realizadas, com participação dos representantes técnicos e institucionais identificados no mapeamento e gerou as Carteiras de Projetos de cada território fronteiriço trabalhado<sup>11</sup>, a partir dos seguintes eixos temáticos:

- Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental e Climática;
- Infraestrutura para o Desenvolvimento;
- Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis e Inclusão Social;
- Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais;
- Integração Regional, Migrações e Segurança Oficinas.

A previsão é que até o primeiro trimestre de 2026 sejam redigidos e aprovados os Planos de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira (PDIFFs) dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, permitindo maior precisão nos investimentos públicos e privados. Esses planos também visam apoiar os estados na constituição de seus Núcleos Estaduais de Fronteira (NEFs), estruturas de governança subnacional voltadas à inteligência territorial, articulação interinstitucional e gestão de projetos de desenvolvimento regional nos territórios estaduais fronteiriços.

Apesar da previsão legal, poucos estados possuem esses núcleos em funcionamento. Segundo levantamento realizado, apenas os estados do Amazonas e de Rondônia contam com núcleos operacionais. O Rio Grande

---

9 Ver: <https://www.frenteirasamazonia.ibam.org.br/>.

10 Ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/bioregio/sextupla-helice>.

11 Ver: <https://www.frenteirasamazonia.ibam.org.br/>.

do Sul e o Amapá possuem previsão legal, mas ainda não implementaram essas estruturas de forma gerencial. A constituição desses núcleos é considerada essencial para a consolidação de uma governança eficaz nas áreas de fronteira, a partir de uma perspectiva de pacto federativo entre União e Estados para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a exemplo das políticas públicas de saúde, educação e assistência social que já contam com este modelo de coordenação vertical entre as esferas da administração pública.

### **Considerações finais**

A atuação do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional nas áreas de fronteira representa um esforço estratégico para enfrentar os desafios históricos de desigualdade territorial, ausência de infraestrutura e vulnerabilidade social. Por meio da articulação entre inovação, segurança, sustentabilidade e governança, a política de desenvolvimento regional busca transformar essas regiões em espaços dinâmicos, integrados e resilientes.

A institucionalização da Política Nacional de Fronteiras e a criação de instrumentos como o Programa Fronteira Integrada demonstram o compromisso do Estado brasileiro com a indução de processos de desenvolvimento territorial. A identificação de setores estratégicos – como a Bioeconomia, as TICs e a Economia Circular – e a implementação de projetos concretos em regiões como o Alto Solimões-AM e Fronteira Oeste-RS evidenciam a viabilidade de ações estruturantes, mesmo em contextos de baixa densidade econômica.

O Planejamento Territorial, a constituição de Núcleos Estaduais de Fronteira e a integração entre diferentes esferas governamentais e atores locais são elementos fundamentais para garantir a efetividade das políticas públicas. A consolidação de uma governança territorial inteligente e participativa é condição indispensável para que os investimentos públicos e privados gerem impactos duradouros e sustentáveis.

Diante dos desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas, os fluxos migratórios e a crescente complexidade das relações transfronteiriças, torna-se imperativo fortalecer as capacidades institucionais e técnicas dos entes federativos. A experiência acumulada pelo MIDR e seus parceiros

oferece subsídios valiosos para a construção de uma agenda nacional de desenvolvimento territorial que seja inclusiva, inovadora e comprometida com a redução das desigualdades regionais e a ativação dos potenciais de desenvolvimento dos territórios brasileiros.



PARTE V  
INFRAESTRUTURA E CAPACIDADES ESTRATÉGICAS



## Capítulo 19

### Autonomia e integração sul-americana: uma perspectiva peruana

Rómulo Acurio<sup>1</sup>

**Resumo:** Este capítulo examina a integração sul-americana a partir da tensão histórica entre os imperativos da autonomia nacional e da integração regional, que tem marcado a trajetória política e econômica dos países da região desde o século XIX. Embora a integração tenha sido reiteradamente defendida como instrumento de fortalecimento da independência e do desenvolvimento, ela permaneceu, em grande medida, de baixa intensidade, caracterizada por compromissos limitados, fraca transferência de competências para instâncias regionais e uma identidade sul-americana ainda pouco enraizada nas sociedades. A análise destaca que essa tensão é particularmente visível na relação entre os países menores e o Brasil, cuja dimensão econômica e política suscita questionamentos recorrentes sobre liderança, assimetrias e preservação da autonomia. Ao mesmo tempo, reconhece-se que o Brasil tem exercido uma influência regional marcada mais pela cautela do que pela hegemonia, ao passo que promoveu iniciativas relevantes de concertação política, integração física e coordenação regional. O texto argumenta que novas dinâmicas vêm alterando o contexto da integração sul-americana, como a evolução demográfica e econômica do continente, o crescimento das economias andinas, o aprofundamento das relações com a Ásia – especialmente com a China –, e a emergência de grandes projetos de infraestrutura e conectividade bioceânica. Nesse cenário, ganham centralidade os desafios da integração física, logística e administrativa, sobretudo nas zonas de fronteira e nos corredores entre o Atlântico e o Pacífico. Conclui-se que a

---

<sup>1</sup> Embaixador do Peru no Brasil, diplomata de carreira, tendo servido como cônsul-geral do Peru em Dubai, Emirados Árabes Unidos. Também foi representante especial adjunto para as Mudanças Climáticas e diretor-geral para Assuntos Culturais do Ministério das Relações Exteriores do Peru. E-mail: racurio@rree.gov.pe. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a20

integração sul-americana exige a construção de uma visão comum mais pragmática sobre autonomia coletiva, liderança regional e governança sustentável, capaz de responder às transformações geopolíticas, econômicas e ambientais contemporâneas.

**Palavras-chave:** Integração sul-americana; Bioceanidade; Governança regional; Multilateralismo.

## I.

A história da América do Sul sempre foi marcada por uma tensão entre dois imperativos: o imperativo da autonomia e o imperativo da integração, ambos visando consolidar a independência e o desenvolvimento de nossas nações.

Essa tensão levou, desde o século XIX, a períodos de rivalidade, aproximação e diferenciação entre vizinhos sul-americanos, grandes e pequenos. No caso do Peru, essa tensão nos levou a resolver gradualmente nossas disputas fronteiriças e a afirmar nosso não alinhamento em nível global. Ao mesmo tempo, desde o final do século XX, nos impulsionou a construir estruturas associativas, notadamente a Comunidade Andina, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e, posteriormente, a Aliança do Pacífico. Como se sabe, também levou o Peru a liderar a aproximação andina com o Brasil e o Mercosul, no início do século XXI, para a criação da Unasul.

No entanto, pode-se dizer que, por mais de um século e meio, peruanos e sul-americanos professamos uma integração mais retórica do que real, porque o processo de transferência de funções e lealdades de Estados para instituições supranacionais nunca ocorreu, devido às resistências dos governos, à pressão limitada do setor privado e à fragilidade da identidade sul-americana em nossas sociedades.

Os nossos esforços de integração foram tardios, com a ALALC e depois a ALADI; as políticas de substituição de importações limitaram nossas aberturas comerciais por muito tempo; e a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul se consolidaram progressivamente, mas com

compromissos limitados, preservando diversas áreas de proteção para seus Estados e mercados.

Uma pergunta permaneceu em nossas classes políticas e empresariais, e em nossa opinião pública: se a integração fortalece ou enfraquece a autonomia. Como resultado, temos uma integração de baixa intensidade na América do Sul, com pouca cessão das respectivas jurisdições econômicas e de segurança.

## II.

Meu segundo ponto, abordando o tema deste seminário, é enfatizar que essa tensão entre autonomia e integração sempre acompanhou a relação entre os países menores e o país maior, o Brasil. Ao longo do século XX e até o presente, a questão de como e em que medida se integrar ao Brasil, sem afetar a própria autonomia, tem sido repetidamente levantada, dada a evidente assimetria política e econômica. Observe, por exemplo, que a economia brasileira é hoje 7,6 vezes maior que a do Peru, embora fosse 11 vezes maior em 2000.

Ao fazermos essa pergunta, nós, vizinhos, estamos bem cientes de que o Brasil é talvez a única potência regional contemporânea a ter exercido seu poder sem reflexos hegemônicos. Também estamos cientes de que, no final do século XX, o entendimento geopolítico, democrático e econômico do Brasil com a Argentina, inclusive em questões nucleares, trouxe consigo uma nova ambição: construir a prosperidade e a paz sul-americanas com base nesse amplo equilíbrio no Cone Sul.

Da mesma forma, estamos cientes dos esforços do Brasil, desde o final do século XX, com o Presidente Cardoso e a primeira reunião presidencial sul-americana, cujo 25º aniversário comemoramos em poucos dias, para ampliar a visão da integração e concebê-la como uma estratégia coordenada de desenvolvimento sustentável. Finalmente, é claro, estamos cientes dos esforços do presidente Lula, em seus primeiros mandatos, para construir a Unasul, e agora, em seu atual mandato, para promover o Consenso de Brasília, para criar um espaço permanente de cooperação sul-americana, com um compromisso com a integração futura, que apoiamos ativamente.

Gostaria de salientar que, ao mesmo tempo em que incentivou esses esforços sul-americanos, o Brasil, ao longo das décadas, herdando tal vez a diplomacia jurídica e cautelosa do Barão do Rio Branco, pareceu se questionar continuamente se deveria ou não assumir a liderança plena, se deveria ou não exercer sua influência de forma mais aberta e enfática na sua região.

Essa cautela em relação à liderança na região, que por vezes contrasta com a sua determinação de assumir a liderança em algumas causas globais, tem levantado diversas perguntas entre nós, seus vizinhos. Por isso, antes mesmo de vislumbrar “o Brasil no centro do mundo”, como sugere o título deste seminário, podemos nos perguntar se “o Brasil no centro da América do Sul” é um dado adquirido ou ainda um projeto a ser construído. Disso surgem outras questões: Que tipo de liderança o Brasil precisa e deseja em sua própria região? Que tipo de liderança os vizinhos desejam do Brasil? Como podemos vislumbrar essa liderança hoje em questões de segurança, cadeias de valor, governança ambiental, não alinhamento com grandes potências e construção de alianças com o Sul Global?

Essas são perguntas relevantes hoje, à luz de vários novos fatores: a rivalidade entre EUA e China; a necessidade de uma governança coordenada da Amazônia, diante da crise climática; a urgência de abrir novos mercados e reorganizar as cadeias de valor no Sul Global e em nível regional, diante do protecionismo no Norte; e, com tudo isso, o retorno à mesa da ideia de bioceanidade, uma ideia antiga que está ressurgindo hoje por vários fatores que merecem destaque.

No caso peruano, a ideia de bioceanidade, muito discutida há quinze anos, volta à tona apesar de uma situação fronteiriça nada animadora. Temos quase 3 mil quilômetros de fronteira, mas o nível de integração física e econômica permanece muito baixo. Há pouca presença estatal nas fronteiras; a infraestrutura é precária; existe um déficit em serviços de imigração, alfândega e fitossanitários; e o comércio é mínimo pela rodovia interoceânica e por vias fluviais. Na verdade, a Amazônia une simbolicamente o Peru e o Brasil, mas os separa fisicamente.

### III.

No entanto, existem vários fatores de mudança regional nos últimos anos:

#### 1. Em primeiro lugar, a evolução demográfica e econômica sul-americana.

À medida que o epicentro da economia brasileira se desloca para o oeste, forma-se, gradualmente, na América do Sul, um arco de densidade que provavelmente criará, no futuro, uma continuidade de ocupação demográfica e econômica entre a costa central do Atlântico e as costas central e norte do Pacífico sul-americano. É interessante notar que, para fechar esse arco, o elo faltante é a região Centro-Oeste, justamente uma das regiões com maior crescimento demográfico e econômico dos últimos vinte anos no Brasil.

#### 2. Em segundo lugar, a evolução econômica andina (peruana, chilena, boliviana, etc.) e a necessidade de acessar o mercado brasileiro.

No caso do Peru, os indicadores econômicos são muito resilientes, mesmo com a instabilidade política dos últimos anos. Crescimento do PIB e reservas internacionais entre as mais altas da região; inflação anual, taxa de juros e déficit fiscal entre os menores; a moeda mais estável da América Latina.

O Brasil é nosso primeiro parceiro econômico na América Latina, com quase 5 bilhões anuais de comércio; e o potencial de exportação do Peru para o Brasil é enorme, a ainda pouco explorado, em produtos não tradicionais, notadamente frutas, pescados, grãos e alimentos de nicho, produtos metalúrgicos, têxteis e serviços de mineração, turismo e gastronomia, entre muitos outros.

#### 3. Uma terceira evolução é o grande *boom* nas relações econômicas dos nossos países com a China e a Ásia-Pacífico.

No caso do Brasil, não preciso comentar o aumento do comércio com a China, que é notável.

No caso do Peru, temos a maior colônia chinesa da América Latina, e mais de 10% da população peruana é de ascendência chinesa. O valor das exportações peruanas para a China cresceu em média quase 13% por ano

nos últimos quinze anos, e a China é o nosso principal parceiro comercial global. Além disso, temos acordos de livre comércio com todos os países do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico APEC.

4. Finalmente, em quarto lugar, devo mencionar as iniciativas logísticas em ambos os países.

Notamos o novo impulso do Brasil para a interconexão regional por meio das chamadas cinco rotas de integração sul-americanas, que incluem duas ligadas ao Peru. O denominado “Quadrante Rondón” já conecta com o sul do Peru pela rodovia do Pacífico. E a rota norte, na Amazônia, se realizada, seria multimodal, até os portos fluviais de Yurimaguas e Pucallpa, e depois por terra até a costa norte peruana.

Em seu território, o Peru está desenvolvendo diversos projetos rodoviários, hidroviários, ferroviários e portuários, tanto ao longo da costa quanto na região andina. Entre eles, devo mencionar, é claro, o porto de Chancay. Inaugurado em fevereiro deste ano, com um investimento inicial de US\$ 1,3 bilhões, este porto, localizado a 80 km ao norte de Lima, é totalmente automatizado e é privado, 60% em propriedade de COSCO SHIPPING Ports de China e 40% da empresa peruana Volcán. É o primeiro porto sul-americano com capacidade para receber navios totalmente carregados de até 24.000 TEUs, com partidas semanais *express* de Chancay para Xangai em 23 dias.

Já conta com linhas alimentadoras com os portos do Chile e do Ecuador. Em poucos meses, já está sendo utilizado para a exportação à Ásia de carne congelada de Rondônia e Acre e a importação da China de insumos eletrônicos para a SUFRAMA; e sabemos sobre possíveis embarques experimentais de grãos e madeira brasileiros para Chancay. No mesmo tempo, estudos recentes confirmam que a atual rede rodoviária, que atravessa a Cordilheira dos Andes, é claramente insuficiente para projetar Chancay como um escoamento viável para os volumes e características das principais *commodities* brasileiras, particularmente das áreas produtoras do Mato Grosso ao leste do Brasil.

Essas evidências exigem a avaliação de novas conexões modernas e sustentáveis, especialmente aquelas envolvendo hidrovias e ferrovias, e, antes disso, a solução para os obstáculos administrativos e logísticos que

ainda complicam nosso comércio transfronteiriço. Essas são os assuntos que nossos dois governos estão abordando em fóruns bilaterais, incluindo o Mecanismo de Consulta Política e a Comissão de Vizinhança e Integração da Fronteira, que se reunirão em Brasília em 17 de setembro.

## Conclusões

A realidade histórica tem sido de desconexão e de integração de baixa intensidade entre o Pacífico e o Atlântico sul-americano.

No entanto, alguns fatores parecem estar alterando essa inércia: a evolução demográfica e econômica sul-americana; o crescimento das economias andinas e peruana; o boom nas nossas relações econômicas com a Ásia e a China; a necessidade de explorar novos mercados diante do protecionismo global; e o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura, entre eles o Porto de Chancay.

Nesse contexto, o Brasil enfrenta com o Peru, e acredito que com outros vizinhos, o desafio de superar alguns obstáculos administrativos e logísticos ao comércio fronteiriço, terrestre e fluvial.

De forma mais ampla, precisamos estabelecer novos esquemas bilaterais e regionais para a avaliação técnica, o desenvolvimento sustentável e inclusivo e a futura governança das várias opções de bioceanidade, entre elas o corredor Capricórnio, o Quadrante Rondón e a rota da Amazônia, pensando em sua complementariedade futura. Só então poderemos determinar se, nos próximos anos, será econômica e financeiramente viável exportar commodities do centro-oeste brasileiro através da costa do Pacífico.

Finalmente, acho que precisamos reconstruir uma visão comum sobre a integração sul-americana, sobre nossa autonomia coletiva nas esferas da geopolítica, da segurança, das cadeias de valor e dos equilíbrios climáticos e ambientais. E precisamos fazer isso aprendendo com os erros do passado, com mais pragmatismo e menos ideologia, com mais senso de urgência, talvez inspirados em experiências como a ASEAN.

Para o Brasil, se me permitem, isso talvez signifique renovar a pergunta sobre o tipo de liderança que deseja exercer em sua região, antes mesmo de definir aquela que deseja exercer no mundo.



## Capítulo 20

# Infraestrutura digital e soberania na integração sul-americana

Raphael Padula<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo aborda a importância da conectividade digital no âmbito da integração sul-americana de um ponto de vista estratégico. Nesse sentido, aponta sua evolução e desafios institucionais e políticos, e sua importância para a capacidade e soberania em pesquisa e inovação em setores estratégicos, envolvendo pesquisas colaborativas e fluxo, armazenamento e processamento de dados estratégicos, de forma segura. O texto destaca a atuação do MCTI e da RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. Por fim, conclui que a retomada do tema no âmbito do Consenso de Brasília mostra uma importante evolução, mas ainda há desafios complexos a serem superados, como a constituição de uma robusta institucionalidade e governança regional.

**Palavras-chave:** Conectividade digital; Soberania digital; Integração regional sul-americana; Consenso de Brasília; América do Sul.

## Introdução

A integração regional sul-americana tem sido objeto de atenção contínua por parte de instituições de pesquisa e formulação de políticas públicas. Entre os temas centrais dessa agenda, destaca-se a infraestrutura como elemento estratégico para o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a soberania nacional. A atuação de institutos de pesquisa, como

---

<sup>1</sup> Diretor do Departamento de Fundos e Investimentos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Professor associado da área de Economia Política Internacional e professor permanente da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduado em Ciências Econômicas pela UFRJ (2004), mestre (2005) e doutor (2010) em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ. Editor da revista *Oikos* (Revista de Economia Política Internacional) desde 2002. E-mail: raphael.padula@mcti.gov.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a21

o Ipea, tem sido fundamental para a manutenção dessa pauta, mesmo em contextos adversos.

A agenda de infraestrutura, tradicionalmente associada aos setores de transporte, energia e comunicações, passou a incorporar, de forma crescente, a dimensão digital. A conexão digital, especialmente aquela de alta capacidade, tornou-se um vetor essencial para a integração produtiva, científica e tecnológica dos países da região. Nesse contexto, a construção de uma infraestrutura digital soberana emerge como um dos principais desafios e oportunidades para a América do Sul.

Este capítulo apresenta uma breve análise da evolução da agenda de integração digital sul-americana, com ênfase na infraestrutura de conectividade de dados, nas iniciativas institucionais e nos desafios geopolíticos associados à soberania digital. Além disso, apresenta iniciativas recentes lançadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). A discussão parte de experiências acumuladas em projetos de pesquisa e gestão pública, abordando desde a formulação de propostas regionais até a implementação de infovias e redes de alta capacidade.

### **Infraestrutura como vetor de soberania e desenvolvimento e a conectividade digital como infraestrutura estratégica**

A infraestrutura de transporte, energia e comunicações desempenha papel central no desenvolvimento econômico e na integração de cadeias produtivas de maior valor agregado. Além disso, é instrumento de inclusão social, ao conectar áreas isoladas e integrar mercados regionais. No entanto, sua relevância transcende os aspectos econômicos e sociais, alcançando dimensões políticas e geopolíticas.

A construção e o controle da infraestrutura são determinantes para o acesso a recursos estratégicos e para a proteção de áreas sensíveis, frequentemente alvo de interesses externos. A literatura sobre geoeconomia destaca como instrumentos econômicos, como a infraestrutura, podem ser utilizados com fins estratégicos, conferindo influência política sobre territórios e fluxos de recursos.

No campo das telecomunicações e dos dados, essa influência torna-se ainda mais evidente. A forma como os dados circulam entre países – se de maneira autônoma ou por meio de rotas controladas por potências externas – tem implicações diretas sobre a soberania nacional. Dados relacionados à pesquisa científica, à segurança nacional e a segredos industriais exigem rotas seguras e controladas, sob pena de comprometer a autonomia estratégica dos países envolvidos.

A conexão digital de alta capacidade representa um novo paradigma na infraestrutura contemporânea. Diferente das conexões convencionais utilizadas em residências ou dispositivos móveis, essa infraestrutura é voltada para instituições de pesquisa, hospitais, empresas de base tecnológica e centros de inovação. Ela permite o desenvolvimento de pesquisas colaborativas à distância, aplicações de inteligência artificial e o processamento de grandes volumes de dados em supercomputadores localizados em diferentes regiões.

A chamada conectividade significativa (ou substancial) se caracteriza pela sua capacidade de fluxo, armazenamento e processamento de dados. A construção de redes soberanas, incluindo nuvens nacionais, é desejável para garantir a segurança e o controle sobre os dados estratégicos. A soberania digital, nesse contexto, torna-se um componente essencial da soberania científica, tecnológica e produtiva dos países, e mesmo do desenvolvimento e segurança nacional.

No Brasil, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), organização social (OS) vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), desempenha papel central na construção dessa infraestrutura. A RNP lidera a RedCLARA, uma iniciativa latino-americana que articula atores nacionais para promover a integração digital de alta capacidade voltada à pesquisa. Essa rede conecta instituições em diversos países, permitindo a circulação segura e eficiente de dados científicos e tecnológicos<sup>2</sup>.

---

2 Para mais informações, acessar o sítio da RedCLARA em: <https://redclara.net/pt>. Conforme descrição em sua “Missão” e Visão”, a RedCLARA busca: “Contribuir para o desenvolvimento da ciência, educação, tecnologia e inovação na América Latina e no Caribe por meio da articulação, conexão e fortalecimento de suas redes nacionais de pesquisa e educação. Ser um ator chave para facilitar a conectividade entre as Redes Nacionais de Pesquisa e Educação (NREN) e habilitar os processos de transformação digital da educação, ciência, tecnologias e inovação na América Latina e no Caribe”.

Além da atuação nacional, a RNP desenvolve modelos de integração transfronteiriça, estabelecendo parcerias para conexão e armazenamento de dados com redes e atores de outros países e/ou com o setor privado, em algumas situações. Embora essas parcerias possam oferecer soluções viáveis, é necessário cautela quanto ao tráfego de dados sensíveis. O ideal é que existam rotas e centros de armazenamento e segurança cibernética específicos e protegidos para dados estratégicos, evitando vulnerabilidades que possam comprometer a soberania digital.

### **Iniciativas institucionais para a integração digital**

No Brasil, diversas iniciativas têm sido implementadas com o objetivo de ampliar a infraestrutura de conectividade digital de alta capacidade. Sob iniciativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a RNP vem executando ações no âmbito do programa Conecta<sup>3</sup>. Ainda, sob demanda do MCTI, a RNP elaborou e apresentou um estudo sobre conexões regionais sul-americanas<sup>4</sup>.

No âmbito do programa Conecta, foram aprovados o financiamento de dezenove infovias estaduais e a atualização de um *backbone* nacional (Rede Ipê), incluídos no Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em 2023. Diversas infovias do programa estão localizadas em estados de fronteira: Acre e Amapá, com conclusão prevista para 2025, somando investimentos de R\$ 21 milhões; Mato Grosso e Rondônia, com conclusão projetada para 2026 e investimentos somados estimados em R\$ 8 milhões; Roraima, Pará, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, com conclusão planejada para 2028, somam R\$ 27,2 milhões em investimentos.

Além disso, no âmbito do programa Pro-Amazônia do FNDCT/MCTI, foram aprovadas cinco infovias transfronteiriças na região amazônica, somando investimento de cerca de R\$ 6,5 milhões: infovia do Acre (Rio

---

3 Informações sobre o programa Conecta disponíveis no sítio do FNDCT/MCTI em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/planejamento/programas-estruturantes-e-mobilizadores/Termo\\_de\\_Referencia\\_programa\\_03.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/planejamento/programas-estruturantes-e-mobilizadores/Termo_de_Referencia_programa_03.pdf).

4 Por recomendação do MCTI, o estudo foi posteriormente apresentado em reunião do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano do Ministério do Planejamento e Orçamento (SIDSA/MPO), e o tema da conectividade digital passou a ser abordado no âmbito do referido Subcomitê.

Branco – Xapuri – Assis Brasil) com a fronteira com o Peru (Iñapari); infovia do Amapá (Oiapoque) com a fronteira com a Guiana Francesa; infovia do Mato Grosso com a fronteira com a Bolívia; infovia de Roraima (Boa Vista) com as fronteiras com a Guiana (Lethem) e com a Venezuela (Pacaraima); e a infovia de Rondônia com a fronteira com a Bolívia. Os recursos para essas iniciativas estão sendo repassados em 2025, e os projetos encontram-se em fase de elaboração, com cronograma de conclusão das obras até o final de 2026<sup>5</sup>.

No âmbito do estudo mencionado da RNP e do programa Conecta do FNDCT/MCTI, foram identificadas, e serão encaminhadas para aprovação, duas infovias no Cone Sul: uma ligando o Chuí, no Rio Grande do Sul, a Montevideu, no Uruguai, estimada em R\$ 4 milhões; e outra conectando Foz do Iguaçu à Cidade do Leste, no Paraguai, com investimento projetado de R\$ 8 milhões, e potencial parceria com Itaipu Binacional.

Em todas essas iniciativas, o FNDCT participa como financiador, sendo coordenado pelo MCTI. O Fundo só pode financiar projetos em território nacional e, assim, para viabilizar a continuidade das infovias do lado estrangeiro, a RNP tem atuado na construção de parcerias com instituições dos países vizinhos, bem como com a RedCLARA.

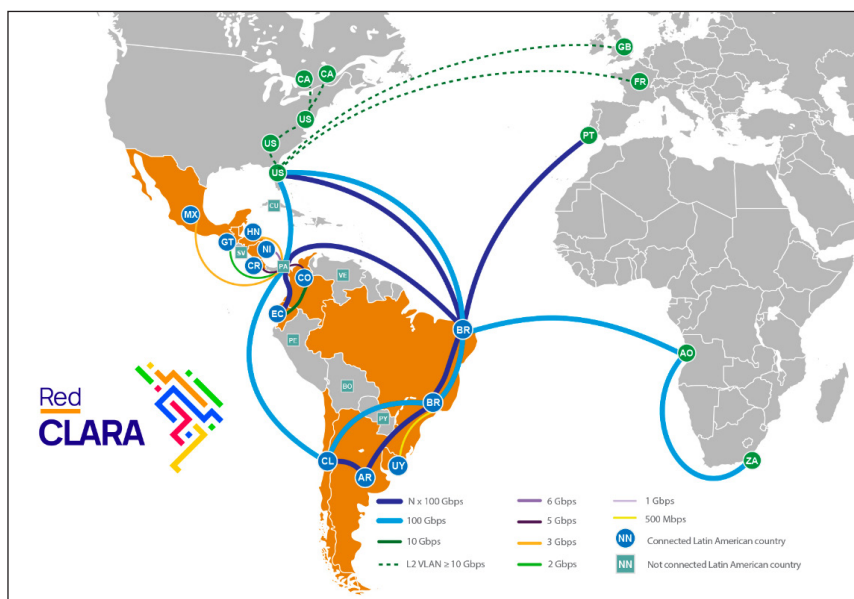
Vale também mencionar o programa Norte Conectado, criado pelo Ministério das Comunicações (MCOM). O programa expande a infraestrutura de conectividade na Região Amazônica, por meio da implantação de cabos de fibra óptica subfluvial, teve sua primeira infovia executada e conta com participação da RNP. No âmbito do programa se encontra em fase de implantação a conexão (Infovia 02) entre o estado do Amazonas (Brasil) e a cidade de Letícia (Colômbia), na tríplice fronteira com o Peru, com investimentos estimados de R\$ 268 milhões. O governo colombiano busca garantir a continuidade da ampliação da conexão até o Pacífico. De acordo com o sítio do MCOM, “as infovias interligarão 45 localidades em seis estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Pará

---

5 Informações sobre o programa Pro-Amazônia disponíveis no sítio do FNDCT/MCTI em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/planejamento/programas-estruturantes-e-mobilizadores/Termo\\_de\\_Referencia\\_programa\\_04.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/planejamento/programas-estruturantes-e-mobilizadores/Termo_de_Referencia_programa_04.pdf).

e Rondônia), viabilizando a interoperabilidade com seis países vizinhos (Guiana Francesa, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia)”<sup>6</sup>.

### Mapa 1 – RedCLARA: Conectividade Digital para Ensino e Pesquisa



Fonte: RedCLARA.

Voltando à atuação da RedCLARA, conforme mostra o Mapa 1, seu backbone provê conexões avançadas para pesquisa e ensino entre 11 países latino-americanos e suas respectivas redes acadêmicas nacionais (com mais de 1300 instituições): Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Uruguai. Vale destacar as conexões Brasil-Argentina<sup>7</sup>.

6 Ver a página e informações oficiais do programa Norte Conectado no sítio do MCOM, disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/norte-conectado>. Para ver as informações no sítio da RNP, acessar em: <https://www.rnp.br/projetos/norte-conectado/>.

7 Informações técnicas e mais detalhes estão disponíveis no sítio da RedClara, no link: <https://redclara.net/pt/red/conectividad/conectividad-avanzada>.

Como é possível visualizar no Mapa 1, a RedClara está conectada a redes similares de outras regiões do globo. No entanto, a RNP também possui conexões e colaborações internacionais, incluindo cabos de conexão de alta capacidade saindo diretamente do Nordeste brasileiro (Fortaleza, no Ceará) ligados à Europa e à África, sem passar por países de outras regiões, e que anteriormente passavam pelos EUA. Atualmente, sob demanda do MCTI, a RNP vem trabalhando em estudos para construção de cabos submarinos de conectividade digital de alta capacidade do BRICS, e de construção de redes de conexão, e de centros de armazenamento, processamento e segurança, de alta capacidade para pesquisas colaborativas em Inteligência Artificial com países da América do Sul.

### **Governança regional e desafios geopolíticos**

A construção de uma infraestrutura digital soberana exige não apenas investimentos financeiros e tecnológicos, mas também uma governança regional robusta. A governança desse processo deve considerar as polarizações políticas regionais, as diferenças entre os governos e os interesses estratégicos de cada país. A construção de consensos e a superação de julgamentos equivocados sobre iniciativas anteriores, como os conselhos da Unasul, são etapas necessárias para o avanço de uma agenda comum. A retomada da conexão digital como tema estratégico no Consenso de Brasília e sua priorização pela presidência *pro tempore* do Equador, a partir de 2025, indicam uma revalorização da pauta do ponto de vista estratégico. O Plano de Trabalho do eixo estratégico de conectividade digital apresentado pelo governo do Equador apontou entre seus objetivos gerais a conectividade digital significativa e a inclusão social digital, partindo da confecção de um diagnóstico da conectividade regional nos países e transfronteiriça, ainda que os debates iniciais tenham se mostrado mais difusos e técnicos. A presidência *pro tempore* do Uruguai segue abordando o tema a partir de novembro de 2025 (Consenso de Brasília 2023).

A utilização de constelação de satélites de baixa órbita para conexão digital, com fornecimento de Internet de alta velocidade e baixa latência como os operados por empresas internacionais, representa uma alternativa tecnológica relevante, mas envolve desafios tecnológicos, financeiros

e políticos complexos. No Brasil, a empresa estrangeira Starlink vem liderando o mercado de fornecimento de Internet nesta tecnologia, inclusive para regiões e setores estratégicos, desafiando a soberania e gerando vulnerabilidade estratégica. Uma alternativa seria a atração de empresas de diferentes países e regiões, visando romper com o domínio de uma única empresa de determinado grupo ou país. No entanto, ainda assim o desafio da soberania plena seria mantido. O desenvolvimento de uma solução tecnológica e operação autônoma exige recursos elevados e articulação internacional. Para que essa solução seja viável em escala regional, seria necessário o envolvimento de instituições multilaterais, como o Novo Banco de Desenvolvimento, além de uma coordenação política entre os países sul-americanos em cooperação com países dispostos a negociar transferências tecnológicas nesta área estratégica, como pode ser o caso da China, que faz parte do BRICS.

Por fim, é relevante observar que a omissão de fontes institucionais em documentos e apresentações pode comprometer a visibilidade e a proteção dessas iniciativas. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), por exemplo, é frequentemente alvo de ameaças de contingenciamento e bloqueio. A citação explícita de fontes como o FNDCT, o Ipea e outras instituições é fundamental para fortalecer sua legitimidade e assegurar sua continuidade.

### **Panorama histórico da integração digital sul-americana**

A trajetória da integração digital na América do Sul revela avanços e retrocessos ao longo das últimas décadas. Na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), surgiram propostas voltadas a implementação de roaming entre países e ao apoio a remessas postais de pequenas e médias empresas, que figuraram entre os 31 projetos prioritários que conformaram a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 da IIRSA (Padula, 2014; IIRSA, 2011).

Na II Reunião de Ministros do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, realizada em Brasília em 30 de novembro de 2011, a última realizada sob a presidência *pro tempore* do Brasil exercida em 2011 no Conselho e na Unasul, foram aprovados o

Plano de Ação Estratégico – PAE 2012-2022 e a Agenda Prioritária de Projetos (API). Ainda, na mesma Reunião, foi decidida a criação de três grupos de trabalho (GTs) para atuar como instâncias de apoio ao Conselho em áreas temáticas consideradas estratégicas, entre os quais, foi formado um GT específico de telecomunicações, com o objetivo de construir uma proposta de construção de um anel de fibra ótica sul-americano com visão estratégica e foco na autonomia regional. No dia 8 de março de 2012 foi realizada a IV Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan da Unasul, em Assunção no Paraguai. Nesta reunião foram apresentados os resultados da I Reunião de Grupo de Trabalho sobre Telecomunicações e o roteiro para a implementação do Anel de Fibra Ótica de Integração Sul-Americana, que deveria ser implementado em três anos (Padula, 2014; Cosiplan, 2011).

Essa proposta previa a participação ativa dos Estados e de bancos multilaterais regionais, com o objetivo de complementar a infraestrutura existente, majoritariamente construída por empresas privadas. Em contraste, em 2017, sob a presidência *pro tempore* da Argentina, observou-se uma mudança de enfoque. A nova abordagem priorizava os investimentos privados e a interconexão transfronteiriça entre empresas, com menor ênfase na autonomia estratégica e na participação estatal. No balanço da carteira geral de projetos do Cosiplan feito no final de 2017, constavam 3 projetos de conexão de fibra ótica, que buscavam integrar Bolívia, Paraguai e Venezuela à fronteira com o Brasil. Destes projetos, somente o primeiro tinha sido executado, e totalmente com recursos públicos, enquanto os demais não tinham qualquer investimento (Cosiplan, 2017).

Essa inflexão coincidiu com o processo de paralisação da Unasul e de seus conselhos temáticos, como os de energia, ciência e tecnologia e defesa. A agenda da soberania, que havia ganhado relevância desde a reunião de Cuzco, em 2004, foi gradualmente abandonada. Ainda assim, entre 2011 e 2012, foram criados três grupos de trabalho no âmbito da Unasul, sendo um deles dedicado às telecomunicações. Esse grupo elaborou um projeto para implementação do anel de fibra ótica em três anos, que acabou não sendo executado.

A governança proposta pela Unasul, de alto nível e com capacidade de articulação regional, mostrou-se mais adequada para conduzir projetos

estratégicos de integração digital. Em comparação, modelos de governança mais frágeis ou baseados exclusivamente em atores privados tendem a limitar o alcance e a profundidade das iniciativas. A retomada do tema no Consenso de Brasília e sua inclusão como prioridade pela presidência *pro tempore* do Equador representam uma oportunidade para reconstruir essa agenda com base em princípios de soberania e cooperação regional.

### **Considerações finais**

A integração digital sul-americana, especialmente no que se refere à construção de infraestrutura de alta capacidade, constitui um eixo estratégico para o fortalecimento da soberania científica, tecnológica e produtiva dos países da região. A conectividade digital significativa, baseada em redes seguras e autônomas, é essencial para garantir o controle sobre dados sensíveis e promover o desenvolvimento colaborativo em áreas como pesquisa e inovação, em setores estratégicos como saúde e energia.

As iniciativas conduzidas por instituições como a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) demonstram a viabilidade de modelos de integração digital que combinam articulação regional, financiamento público e parcerias estratégicas. A implementação de infovias estaduais, nacionais e transfronteiriças representa um avanço concreto na construção de uma infraestrutura digital soberana.

No entanto, os desafios permanecem significativos. A governança regional ainda carece de robustez institucional, e a articulação entre os países exige superação de divergências políticas e construção de consensos duradouros. A retomada do tema da conexão digital como prioridade estratégica, embora promissora, demanda aprofundamento técnico e político, bem como o fortalecimento das instâncias multilaterais capazes de liderar esse processo.

A soberania digital, nesse contexto, não se limita ao controle de infraestrutura física, mas envolve também a capacidade de definir políticas públicas, proteger dados estratégicos e garantir autonomia tecnológica. A construção de uma infraestrutura digital sul-americana, baseada em princípios de cooperação, segurança e desenvolvimento, é um passo

fundamental para consolidar a integração regional em bases sólidas e sustentáveis.

## Referências

CONSENSO DE BRASÍLIA. *Mapa do Caminho para a Integração da América do Sul*. 05 de outubro de 2023. Disponível em: <https://consensodebrasil.org/pt/hoja-de-ruta-para-la-integracion-de-america-del-sur/>.

COSIPLAN. *Balanço de atividades 2011*. Brasília: Cosiplan, novembro de 2011.

COSIPLAN. *Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017*. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. 7 de diciembre de 2017. Buenos Aires, Argentina.

IIRSA. *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. Buenos Aires: BID, 2011.

PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.



## Capítulo 21

# Integração regional e fortalecimento da indústria nacional: estratégias, políticas e mobilização setorial

Rosilda Prates<sup>1</sup>

**Resumo:** Este capítulo aborda de forma objetiva, os impactos de políticas industriais estruturantes no desenvolvimento econômico e tecnológico de um país. Para elaboração do texto foi considerado dados importantes da P&D Brasil – Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional, que representa uma parcela importante de indústrias com base de inovação sediada no Brasil, que investem em atividades de P&DI como suporte às suas estratégias de negócios. Isso corrobora para uma participação ativa no debate de políticas públicas e contribuições para aprimoramento do ambiente regulatório, bem como angariar esforços para um país de oportunidades e competitividade. Os resultados mostram claramente que quanto mais o país investe em desenvolvimento tecnológico, mais competitivo e sustentável se torna, o colocando em posição de destaque globalmente. Tais resultados corroboram para que o aprimoramento e a construção de programas estratégicos de Estado, promovem maior segurança institucional e jurídica, propiciando investimentos de médio-longo prazo importantes para o crescimento do país.

**Palavras-chave:** Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; Tecnologia nacional; Lei de TICs; Fortalecimento do mercado interno.

---

1 É economista, com especialização em Comércio Exterior (PUC-Brasília) e MBA em Economia e Gestão das Relações Governamentais (FGV). É presidente executiva da P&D Brasil e CEO da Hexa Brasil Consultoria, com ampla atuação em relações institucionais e governamentais. Integra diversos conselhos estratégicos nas áreas de indústria, inovação e transformação digital, incluindo o CDESS, CNDI e Finep. E-mail: presidencia@pedbrasil.org.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a22

## **Introdução**

A integração regional e o fortalecimento da indústria nacional são temas centrais para o desenvolvimento econômico e tecnológico do Brasil. A atuação de associações como a P&D Brasil, voltadas ao estímulo da produção e inovação tecnológica local, contribui para a importância de políticas públicas que promovam a autonomia produtiva e a soberania nacional. Este capítulo apresenta dados e reflexões sobre o papel da indústria nacional, os desafios enfrentados na internacionalização e a relevância de instrumentos como a Lei de TICs, para o avanço da pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país.

## **A indústria nacional e a P&D Brasil**

A P&D Brasil (Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação) é uma entidade que reúne 42 empresas, das quais cinco são institutos de pesquisa aliados. As empresas associadas atuam em setores diversos, como Automação Bancária, Automação Industrial, Automotivo, Energia, Informática, Redes, Saúde, Segurança, Semicondutores, Software e Telecom, que juntas investem em média 16% do seu faturamento incentivado em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – P&DI e 2,6% com relação ao faturamento bruto total, superando inclusive os 1,2% da média nacional de dispêndios em P&D em relação ao PIB brasileiro. Com R\$ 114 bilhões de faturamento anual, desses, R\$ 10 bilhões decorrem de faturamento incentivado pela Lei de TICs e Padis, sendo 50% com tecnologia nacional.

Essas empresas investem R\$ 3 bilhões em P&DI. Dispõem de 6,5 milhões de metros quadrados de parque fabril e geram 85 mil empregos diretos, dos quais 6 mil estão na área de conhecimento. A área de P&DI representa o núcleo estratégico das empresas, orientando suas direções futuras. Os profissionais envolvidos nessa área recebem salários mais elevados e desenvolvem competências críticas, não apenas para adoção, mas também para criação de novas tecnologias.

A recorrente ênfase na simples adoção de tecnologias, observada em diversos setores, compromete a autonomia e a soberania nacional. O artigo 219 da Constituição Federal estabelece que, o mercado interno

integra o patrimônio nacional e deverá ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. No contexto da integração regional, essa questão torna-se ainda mais relevante, especialmente considerando que o Brasil representa cerca da metade da população da América do Sul.

### **Desafios da internacionalização e a importância da informação**

A abordagem predominante entre muitas empresas brasileiras é voltada exclusivamente para o mercado interno, dada sua expressiva dimensão. Essa postura, embora compreensível, limita a visão estratégica voltada à internacionalização e à integração regional. A exceção de empresas como o case brasileiro da WEG que se tornou global, evidencia a necessidade de ampliar o horizonte de atuação da indústria nacional.

A indústria demanda políticas públicas claras que orientem seu desenvolvimento. É essencial garantir segurança jurídica, regulatória, institucional e política, assegurando previsibilidade para os investimentos. Isso se justifica pelo fato de que os recursos aplicados em pesquisa e desenvolvimento são de capital de risco, cujo retorno é incerto. Por essa razão, o apoio de instituições como a FINEP e o BNDES, bem como políticas de incentivo como a Lei de TICs, Padis, Mover, são fundamentais para mitigar os riscos e estimular a inovação no país.

A Lei de TICs, por exemplo, estabelece que as empresas devem investir 4% de seu faturamento em pesquisa e desenvolvimento, oferecendo em contrapartida créditos financeiros que variam de 10,92% a 17%, dependendo da região e desenvolvimento tecnológico. Esses benefícios são concedidos desde que as empresas cumpram o processo produtivo e desenvolvam tecnologia nacional com áreas de PDI estruturadas.

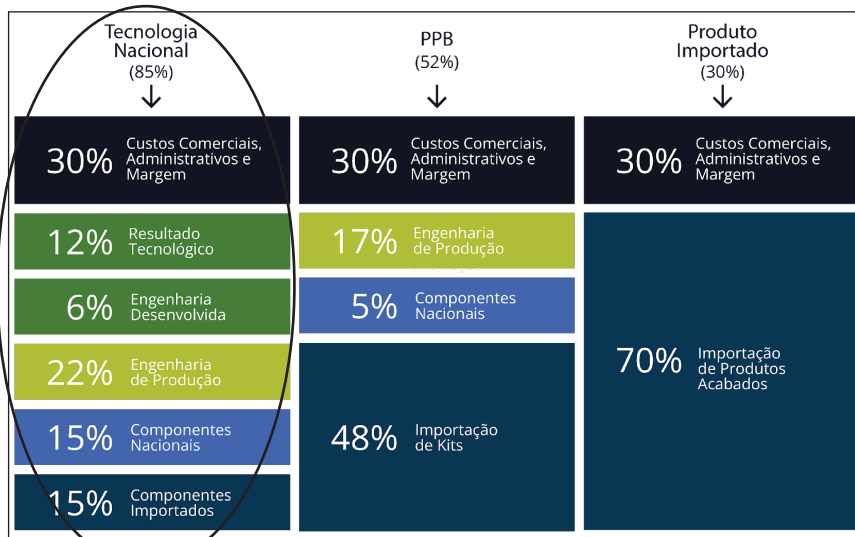
Atualmente, cerca de 500 empresas brasileiras investem em pesquisa e desenvolvimento com base nessa legislação. O acesso à informação e o relacionamento entre os diversos agentes econômicos são elementos centrais para o avanço da indústria. A integração regional depende da compreensão das políticas públicas vigentes nos países vizinhos, das metas de longo prazo e das estratégias industriais adotadas por nações como Argentina e Colômbia.

A ausência de informações claras sobre os mercados externos representa um dos principais obstáculos à internacionalização das empresas brasileiras. É necessário conhecer os atores relevantes, as políticas públicas que oferecem segurança jurídica e os mecanismos de funcionamento desses mercados. Sem esse conhecimento, as empresas tendem a permanecer restritas ao mercado interno, perdendo oportunidades de expansão e cooperação internacional.

### **A agregação de valor da tecnologia nacional**

Dados da P&D Brasil, destacam que a agregação de valor e a geração de riqueza é maior quando a tecnologia é desenvolvida no Brasil.

No gráfico a maior concentração de etapas é alcançada quando a tecnologia é desenvolvida no país, agregando 85% de riqueza. Com a produção (montagem) a agregação de valor é de 52% e quando é importada apenas 30%. O valor agregado é alto quando a tecnologia é desenvolvida no país. Deixando claro a importância de políticas de Estado de longo prazo com previsibilidade e segurança jurídica para impulsionar o fortalecimento do mercado interno, adensamento da cadeia produtiva e geração de empregos direto e indireto, capacidade de desenvolvimento econômico, social, científico e de inovação, capacitação de pessoas e equilíbrio da soberania nacional.

**Figura 1 – Agregação de valor e geração de riqueza**

Fonte: Elaboração própria.

A atuação da P&D Brasil é pautada pela mobilização de esforços em prol da valorização da produção tecnológica local. A associação defende que o desenvolvimento interno de tecnologia é a melhor alternativa para o país, tanto do ponto de vista econômico quanto estratégico. A integração regional, nesse contexto, exige compreensão profunda das políticas vigentes em cada país, bem como articulação entre os diversos agentes econômicos e sociais.

Não é necessário reunir chefes de Estado para promover essa integração. A participação de interlocutores-chaves com notório saber e conexões relevantes é suficiente para identificar oportunidades, promover relacionamentos estratégicos e fomentar o diálogo técnico entre os países. A atuação em conselhos e fóruns especializados permite que essas discussões avancem com objetividade e foco no desenvolvimento conjunto.

No cenário internacional observa-se uma intensificação nas políticas industriais, visando fortalecer os mercados internos e impulsionar o domínio tecnológico. As principais economias do mundo têm implementado planos e iniciativas, com destaque para o setor de tecnologia, reconhecido como

estratégico. Com isso, surge a oportunidade para o Brasil de ampliar sua presença global nesse mercado, assumindo um papel protagonista na cadeia global de valor, expandindo seu mercado, tanto na América Latina, quanto em outras regiões.

No entanto, para que isso seja possível, é absolutamente importante uma política de TICs consistente, que valorize as tecnologias desenvolvidas nacionalmente. Essa política deve agir como suporte para o setor, garantindo a segurança institucional e jurídica necessária para atrair investimentos em capital de risco e fomentar o crescimento dos negócios, ao mesmo tempo em que impulsiona o avanço tecnológico nacional.

### **Mobilização regional e liderança feminina**

A expectativa de investimentos no Brasil, decorrente da política voltada à implantação de datacenters, é da ordem de R\$ 2 trilhões. Caso não sejam adotadas medidas concretas, há o risco de que todos os serviços e produtos relacionados sejam fornecidos exclusivamente por multinacionais. A ausência de uma política clara que valorize o produto nacional pode resultar na completa externalização desses recursos.

Não se trata de adotar uma postura protecionista, mas de reconhecer que, diante da existência de políticas de incentivo, financiamento, subvenções e apoio à pesquisa e desenvolvimento, torna-se incoerente optar por fornecedores estrangeiros em detrimento da indústria nacional. É fundamental ampliar o diálogo, garantir maior acesso à informação e promover a aproximação entre empresas, governos e instituições.

Dentro desse escopo, cabe destacar a iniciativa “Convergência Empresarial de Mulheres do Mercosul”, que reúne empresárias da Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, com o objetivo de discutir temas como o acordo Mercosul-União Europeia e seus impactos sobre o setor produtivo. A troca de experiências entre essas lideranças revela a disparidade de escala entre os países, evidenciando o potencial do Brasil como agente articulador regional.

Cada associação possui sua própria forma de conduzir os trabalhos, e a mobilização das mulheres do mercado é uma estratégia relevante para

a integração regional. O objetivo é tornar o mercado mais transparente e fluido, promovendo o diálogo entre empresárias e grandes indústrias, além de facilitar o acesso a autoridades governamentais e instituições financeiras.

### **Considerações finais**

A integração regional não depende exclusivamente de acordos diplomáticos, mas da articulação entre os diversos agentes econômicos e sociais. A construção de pontes entre empresas, governos e instituições é essencial para o fortalecimento da indústria nacional e para a promoção de um desenvolvimento sustentável e soberano.

A valorização da produção tecnológica local, o estímulo à pesquisa e desenvolvimento e a promoção de políticas públicas convergentes são elementos fundamentais para que o Brasil exerça papel de liderança na América do Sul. A atuação de associações como a P&D Brasil, aliada à mobilização de lideranças empresariais, especialmente femininas, contribui para a construção de um ambiente de negócios mais integrado, competitivo e voltado ao futuro.



## Capítulo 22

### Perspectivas sobre a integração energética sul-americana

Guido Maiulini<sup>1</sup>

**Resumo:** A integração energética na América do Sul apresenta desafios estruturais e oportunidades estratégicas diante da transição energética global. A região possui uma longa trajetória de cooperação – incluindo marcos como Itaipu, Yacyretá e Salto Grande – e conta com iniciativas recentes que reforçam o papel do planejamento e da coordenação regional, como a Coalizão Global para o Planejamento Energético do G20 e o Conselho Regional de Planejamento Energético da OLADE. No entanto, persistem gargalos significativos relacionados à infraestrutura de interconexão elétrica, à convergência regulatória e aos mecanismos de financiamento. A baixa utilização das interligações existentes revela limitações para gerar os incentivos necessários à expansão, enquanto a fragmentação regulatória dificulta a formação de um mercado regional de energia. Experiências exitosas, como a articulação entre EPE e BNDES no Brasil, indicam caminhos possíveis para alinhar planejamento e financiamento de longo prazo. O avanço de instrumentos jurídicos flexíveis, inspirados no Tratado de Montevidéu, e o fortalecimento da diplomacia energética aparecem como elementos centrais para promover a harmonização normativa e aumentar o intercâmbio energético. A criação de bens públicos regionais, apoiada por geometrias próprias de financiamento, é essencial para evitar dependências tecnológicas externas e sustentar políticas de autonomia energética. Em um contexto global que valoriza matrizes limpas e competitivas, a América do Sul – região mais verde do mundo em energia – tem condições de se

---

1 Diplomata e especialista em assuntos energéticos. Atua como chefe de Assessoria Estratégica na Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), onde lidera a estratégia político-institucional do organismo, com especial foco nas transições energéticas da América Latina e do Caribe, promovendo a integração energética e a sustentabilidade. É licenciado em Letras pela Universidade de Buenos Aires e diplomata formado pelo Instituto do Serviço Exterior da Nação (ISEN). E-mail: guido.maiulini@olade.org. DOI: 10.61623/2026.9786552091789a23

consolidar como um polo estratégico de desenvolvimento industrial e energético, desde que aprofunde a coordenação institucional e amplie seus instrumentos de integração.

**Palavras-chave:** Integração energética regional; Planejamento e financiamento; Convergência regulatória; Diplomacia energética.

## Introdução

A integração energética na América do Sul tem sido objeto de crescente atenção, especialmente diante dos desafios contemporâneos relacionados à infraestrutura, regulamentação e planejamento. A região conta com uma importante trajetória de iniciativas de cooperação energética, como os tratados de Itaipu, Yacyretá e Salto Grande, além de um caminho de autonomia tecnológica no setor nuclear. Durante a década de 1990, o avanço dos acordos de livre comércio e o desenvolvimento privado da infraestrutura permitiu elevar ainda mais a integração energética regional. Esses marcos destacam o potencial da coordenação regional e a importância dos investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia.

Desde a primeira Cúpula Sul-Americana, há 25 anos, a liderança brasileira tem desempenhado um papel central neste processo, sendo reconhecida por sua capacidade de mobilização e coordenação institucional. A criação de organizações multilaterais, como a OLADE, composta por 27 países e criada pelo Acordo de Lima de 1973, que promove o aproveitamento racional dos recursos energéticos, são exemplos da busca regional de uma integração energética estruturada e sustentável.

## Infraestrutura e interconexão elétrica

A escassez de infraestrutura regional de interconexão elétrica representa um dos principais obstáculos para a consolidação de um mercado energético integrado. A eletrificação global exige atenção especial à eletricidade, embora outras tecnologias também sejam relevantes. Em 2024, um intenso fenômeno climático provocou apagões em seis países da região, o que evidenciou a vulnerabilidade do sistema e a necessidade de investir em infraestrutura resiliente.

As limitações orçamentárias dos Estados, incluindo o Brasil, dificultam a expansão da infraestrutura. As linhas de interconexão entre Brasil, Argentina e Uruguai operam com uma taxa de utilização entre 10% e 15%, funcionando como válvulas de segurança em tempos de crise. No entanto, este nível de utilização não é suficiente para gerar um círculo virtuoso de investimento e expansão das interconexões. Será fundamental, nos próximos anos e nas próximas décadas, enfrentar os desafios da convergência regulatória regional.

### **Planejamento e financiamento da integração energética**

A natureza intertemporal dos projetos energéticos exige um planejamento estratégico de longo prazo. Com períodos de amortização que variam entre 15 e 20 anos, os projetos exigem previsibilidade regulatória e segurança quanto ao despacho da energia gerada. A experiência brasileira, em especial a aliança entre a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é um exemplo bem-sucedido de articulação institucional que permitiu a expansão das fontes renováveis no país. A articulação do planejamento energético que permite mitigar o risco dos investimentos ao mesmo tempo que o financiamento para o desenvolvimento em setores estratégicos parece ser uma chave para o avanço decidido em direção aos mercados regionais.

No contexto da presidência *pro tempore* do Grupo de Trabalho para Transições Energéticas do G20, o Brasil lançou com o apoio da OLADE a Coalizão Global para o Planejamento Energético, e paralelamente, no âmbito da governança da OLADE foi criado o Conselho Regional de Planejamento Energético, com o objetivo de promover a integração dos planos de desenvolvimento energético entre os países da região. A articulação entre planejamento e financiamento é essencial para viabilizar projetos de infraestrutura e garantir a sustentabilidade dos investimentos.

Um estudo realizado pela OLADE mostra que se projetarmos uma América do Sul com um nível ótimo de interconexão, as economias poderiam atingir US\$ 5 bilhões anuais até 2035 e US\$ 12 bilhões anuais até 2045. Estes números representam não só poupanças, mas também maiores rendimentos para as famílias dos trabalhadores e uma maior

competitividade para as empresas da região, tanto para as exportações como para a complementaridade industrial regional.

Além disso, a partir da caracterização da infraestrutura existente OLADE está elaborando um Plano Regional de Interconexão Elétrica para a América Latina, a pedido da presidência *pro tempore* colombiana da CELAC.

### **Regulamentação e diplomacia energética**

A consolidação de um mercado regional da energia requer não só infraestrutura física, mas também quadros regulatórios compatíveis e segurança jurídica. A regulamentação é um dos pilares da integração, e sua harmonização depende de instrumentos diplomáticos e órgãos de negociação multilaterais. A diplomacia energética torna-se assim uma ferramenta essencial para possibilitar acordos que permitam a convergência regulatória entre países.

Os acordos regulatórios muitas vezes se assemelham mais a negociações comerciais do que a projetos conjuntos de engenharia. A abertura dos mercados e a harmonização das normas exigem processos de negociação multilaterais centrados na convergência regulamentar regional. A implementação desses processos é fundamental para viabilizar acordos que permitam a integração energética entre os países da América do Sul.

Mas isso não acontece apenas no plano elétrico. No âmbito de um projeto liderado pela OLADE, a pedido do SGT9 do Mercosul e financiado pela CAF, o primeiro Fórum de Reguladores de Gás do Mercosul será realizado nos dias 16 e 17 de setembro em Assunção, Paraguai. Esta iniciativa é considerada de grande relevância, pois representa um avanço na institucionalização da regulação energética regional.

Pela primeira vez, será promovido um debate regional com países que compartilham fronteiras, infraestrutura e estão comprometidos com os processos de integração. Neste contexto, a regulamentação desempenha um papel central, e por isso, OLADE, impulsiona uma iniciativa para desenvolver um instrumento jurídico que permita avançar na convergência regulamentar regional.

Esse instrumento deve ter um componente pragmático, inspirado no Tratado de Montevideu de 1980. A proposta não consiste em criar um acordo integral como o Tratado da Energia da União Europeia, mas em desenvolver um quadro flexível que permita a celebração de acordos bilaterais ou multilaterais entre países, com vistas à convergência regulatória e ao aumento do intercâmbio energético. Essa abordagem é considerada estratégica.

A adoção de um instrumento semelhante ao Tratado de Montevideu permitiria, por exemplo, a celebração de acordos de alcance parcial entre o Mercado Andino de Eletricidade de Curto Prazo (MAERCP) e o Brasil ou o Mercosul. Nesse sentido, os órgãos de negociação multilaterais, como o SGT9 do Mercosul, que está em processo de revitalização, representam oportunidades concretas. O Consenso de Brasília destaca-se como um espaço relevante para esse tipo de diálogo.

### **Cooperação técnica e financiamento regional**

A cooperação técnica também merece atenção especial. O Brasil impulsionou uma coalizão global centrada no planejamento energético, partindo da premissa de que o principal obstáculo para a transição energética nos países em desenvolvimento é a falta de infraestrutura institucional de planejamento. Esta deficiência compromete a capacidade de atrair investimentos e implementar políticas de autonomia energética.

Portanto, fortalecer o planejamento energético é essencial. No entanto, ao tentar dotar os países de suas próprias capacidades, observa-se que os cooperantes internacionais tendem a ser sempre os mesmos. O desafio, neste tipo de políticas orientadas para a criação de bens públicos regionais, reside na capacidade de financiar essas ações dentro da própria região. Isso pode ser feito através de bancos de desenvolvimento ou agências nacionais de cooperação, como as do Uruguai, Brasil, Colômbia e outros países.

A busca de geometrias de financiamento regional procura não só evitar o risco de captura tecnológica, mas também garantir uma autonomia relativa na formulação de políticas energéticas. Essa autonomia é fundamental para sustentar reflexões estratégicas e decisões soberanas no campo energético.

## Considerações finais

A liberalização dos mercados de eletricidade e gás na América do Sul abre portas para um debate estratégico sobre as cadeias de valor regionais associadas à transição energética. A ausência de estruturas adequadas para promover a complementaridade industrial em tecnologias emergentes, especialmente em fontes renováveis, representa um desafio importante. A experiência da complementaridade industrial do setor automotivo do Mercosul revela que é possível avançar em acordos que promovam a industrialização regional. Apesar da existência de acordos bem-sucedidos entre países como o Brasil e a Argentina, ainda não existem mecanismos consolidados para replicar este modelo no setor energético.

A América do Sul destaca-se como a região mais verde do mundo em termos de energia, tanto per capita quanto por unidade de produto. Possui o sistema energético com menores emissões de carbono a nível global, o que representa uma importante vantagem competitiva. Valorizar essa característica é essencial para posicionar a região como referência em sustentabilidade energética.

A coordenação dos planos nacionais, a criação de instrumentos adequados de desenvolvimento e a articulação institucional são elementos fundamentais para que a região avance rumo a uma matriz energética ainda menos dependente do carbono. Neste contexto, destaca-se o conceito de *powershoring*. Este conceito descreve a localização progressiva das novas indústrias em áreas com disponibilidade de energia barata e baixa em carbono, como já acontece com os centros de dados. Esse processo representa uma oportunidade estratégica em um cenário global que tende a valorizar a sustentabilidade energética e climática, ao mesmo tempo em que se começa a ver um encurtamento nas cadeias de valor.

A liderança brasileira é considerada essencial para construir uma visão regional articulada na América do Sul. A formulação de políticas públicas orientadas para a integração energética regional requer coordenação, planejamento e diplomacia, bem como instrumentos jurídicos e financeiros adequados. A construção de bens públicos regionais, como infraestrutura energética e marcos regulatórios convergentes, depende da mobilização de recursos locais e da cooperação técnica entre os Estados.

Valorizar o potencial energético da região e promover políticas de autonomia são elementos centrais para o desenvolvimento sustentável e competitivo da América do Sul no setor energético. A conexão entre infraestrutura, regulação, planejamento e financiamento é a condição necessária para o desenvolvimento de um processo virtuoso de integração energética, que permita impulsionar o desenvolvimento econômico e social de nossos países.



PARTE VI  
O FUTURO DA INTEGRAÇÃO



## Capítulo 23

### La integración regional como horizonte: desafíos, convicciones y esperanza

Álvaro Padron<sup>1</sup>

**Resumen:** La integración regional en las sociedades latinoamericanas ha sido una aspiración constante, aunque marcada por avances y retrocesos significativos. El presente capítulo recoge reflexiones y propuestas que emergen de un momento de inflexión política y social, en el que se reconoce la urgencia de superar la retórica y consolidar prácticas efectivas en el proceso de integración. La presidencia del Consenso de Brasilia propone una continuidad estratégica, pautada por la apertura, la cooperación y el aprovechamiento de las potencialidades regionales. La pandemia del COVID-19 evidenció los costos de la no integración. América Latina, con solamente el 6 % de la población mundial, concentró el 30 % de las muertes en el mundo. La superación de la parálisis institucional exige una serie de claves estratégicas que permitan avanzar sin reproducir errores del pasado. En ese sentido, es fundamental evitar la superposición de esfuerzos y objetivos ya existentes en otros espacios regionales, no crear nuevas instituciones sin antes aprovechar las que ya existen, mantener la amplitud y la pluralidad, plantear la urgencia de generar avances concretos y, finalmente, subrayar la importancia de involucrar a la ciudadanía, pues sin participación social, no hay integración sustentable. La construcción de una integración regional sólida requiere enfrentar déficits estructurales – de ideas, de comunicación y de participación – que han limitado históricamente el alcance de los procesos de articulación latinoamericana. La superación de ellos exige una estrategia que combine visión regional, compromiso político y protagonismo ciudadano.

**Palabras clave:** Integración regional; América Latina; Consenso de Brasilia.

---

1 Secretario Ejecutivo del CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional. E-mail: [contacto@cefir.org.uy](mailto:contacto@cefir.org.uy). DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a24

## Introducción

La integración regional en América Latina ha sido una aspiración constante, aunque marcada por avances intermitentes y retrocesos significativos. En el marco del Consenso de Brasília, se presenta una nueva oportunidad para transformar esta aspiración en una realidad concreta. La presidencia asumida por Uruguay representa no solo una responsabilidad institucional, sino también una posibilidad de convocar, cooperar y construir colectivamente.

Este capítulo recoge reflexiones y propuestas que emergen de un momento de inflexión política y social, en el que se reconoce la urgencia de superar la retórica y consolidar prácticas efectivas de integración. A partir del análisis de experiencias recientes y de la evocación de liderazgos históricos, se delinean caminos posibles para una articulación regional más plural, eficaz y conectada con los anhelos de la población.

La integración debe ser entendida como una realidad concreta, no como una construcción retórica. En este sentido, se destaca la importancia de recuperar la historia, los valores y los sentidos que han dado forma a los procesos regionales. La tierra, como símbolo y como territorio, llama a una acción conjunta que supere las fragmentaciones y las posturas aisladas.

La presidencia del Consenso de Brasília propone una continuidad estratégica, pautada por la apertura, la cooperación y el aprovechamiento de las potencialidades regionales. Las prioridades presentadas por los actores involucrados apuntan a una forma distinta de trabajo, basada en la apertura, la cooperación y el aprovechamiento de las capacidades regionales.

La pandemia evidenció los costos de la no integración. América Latina, con apenas el 6 % de la población mundial, concentró el 30 % de las muertes por COVID-19. Esta cifra revela la fragilidad de los sistemas nacionales y la necesidad urgente de respuestas coordinadas. La falta de comunicación entre los presidentes, la ausencia de llamadas telefónicas y la inexistencia de mecanismos de cooperación efectiva marcaron un período de parálisis institucional.

En este contexto, se recuperan las contribuciones de liderazgos históricos que, incluso ante adversidades, mantuvieron viva la convicción de que la unidad regional es posible y necesaria. La frase “sin Brasil es imposible, pero con Brasil solo no alcanza” sintetiza la necesidad de una articulación plural. La reunión de retiro, aunque no cumplió todas las expectativas, dio origen al Consenso de Brasilia como una plataforma flexible y abierta para avanzar.

### **Claves estratégicas para una integración efectiva**

La superación de la parálisis institucional exige una serie de claves estratégicas que permitan avanzar sin reproducir errores del pasado. La primera de ellas consiste en evitar la superposición de esfuerzos y objetivos ya existentes en otros espacios regionales. La complementariedad y la articulación deben sustituir la fragmentación y la duplicación de iniciativas.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de no crear nuevas instituciones sin antes aprovechar las que ya existen. La región cuenta con estructuras consolidadas que, si se reactivan y coordinan adecuadamente, pueden ofrecer respuestas eficaces a los desafíos comunes.

La tercera clave reside en la amplitud y la pluralidad. La construcción de un nuevo ciclo de integración no puede depender exclusivamente de afinidades ideológicas o políticas. La diversidad regional debe ser reconocida como una fortaleza, no como un obstáculo. La convivencia con distintas perspectivas es condición necesaria para una integración sostenible y de largo plazo.

En cuarto lugar, se plantea la urgencia de generar avances concretos. La retórica debe dar paso a acciones verificables, capaces de producir resultados tangibles. La credibilidad de los procesos de integración depende de su capacidad de transformar realidades.

Finalmente, se subraya la importancia de involucrar a la ciudadanía. Sin participación social, no hay integración sustentable. La movilización popular en favor de la integración es inexistente, lo que revela una desconexión entre las estructuras regionales y las preocupaciones cotidianas

de la población. Para revertir esta situación, es imprescindible comunicar mejor, abrir canales de participación y demostrar que la integración puede mejorar la vida de las personas.

El carácter flexible del Consenso de Brasília permite que los actores interesados puedan avanzar sin necesidad de esperar consensos totales. Esta lógica evita la parálisis y promueve una dinámica de acción progresiva, en la que los avances de unos pueden incentivar la participación de otros. La imagen que representa al Consenso —una fotografía que reúne diversidad, amplitud, pluralidad y compromiso— debe ser preservada como símbolo de lo que se ha logrado y de lo que aún puede construirse. Romper con esa imagen significaría retroceder, y en el contexto actual, cualquier avance, por pequeño que sea, constituye una victoria.

### **Déficits estructurales y propuestas de superación**

La construcción de una integración regional sólida requiere enfrentar tres déficits estructurales que han limitado históricamente el alcance de los procesos de articulación latinoamericana. El primero de ellos es el déficit de ideas y propuestas con perspectiva regional. Aunque existen numerosas iniciativas, estas se encuentran dispersas y carecen de una visión común que permita su articulación estratégica. La solución propuesta consiste en la creación de un espacio de masa crítica, conformado por organizaciones capaces de acumular colectivamente conocimientos, diagnósticos y propuestas orientadas al fortalecimiento de la integración.

El segundo déficit es el de capacidad explicativa. La integración regional no ha logrado comunicar sus beneficios de manera clara y efectiva. La falta de información sobre los mecanismos existentes, como el FOCEM en el ámbito del Mercosur, ha contribuido a una desconexión entre las instituciones regionales y la ciudadanía. Para revertir esta situación, se propone involucrar activamente a las organizaciones regionales, muchas de las cuales cuentan con recursos y experiencia acumulada. La comunicación debe ser entendida como una herramienta política fundamental, capaz de generar legitimidad y compromiso social.

El tercer déficit es el de alcance ciudadano. La integración no ha logrado llegar a la gente ni generar una identificación colectiva con sus objetivos.

La consigna que emerge de este diagnóstico es clara: sin participación, no hay integración. La apertura de mecanismos de involucramiento social se vuelve indispensable. No se trata de crear estructuras sofisticadas, sino de habilitar espacios flexibles que permitan la participación de empresarios, trabajadores, universidades y gobiernos locales.

La integración debe ser visible, reconocible y emocionalmente significativa para los pueblos latinoamericanos. La recuperación de la historia, los valores y los sentidos compartidos se combina con elementos imprescindibles como el territorio. La tierra, como espacio físico y simbólico, convoca a una acción común que trascienda las fronteras administrativas y reactive el vínculo entre las comunidades y el proyecto regional.

### **Territorio, redes y rostro de la integración**

El territorio emerge como un espacio privilegiado para la implementación de políticas públicas regionales. En particular, se destaca la importancia de priorizar la dimensión fronteriza como estrategia transversal, entendida no como un tema aislado, sino como una perspectiva que atraviesa múltiples áreas de acción. Para ello, se requiere la participación activa de los gobiernos locales, que poseen conocimiento directo de las realidades sociales y económicas de sus comunidades.

La región cuenta con redes consolidadas que pueden ser aprovechadas para fortalecer la integración. Ejemplo de ello es Mercociudades, una red de 400 ciudades con capacidad económica y representatividad política. Estas estructuras ofrecen instrumentos valiosos para avanzar en la articulación regional desde abajo, conectando las dinámicas locales con los objetivos continentales.

En este marco, se propone recuperar la idea de “darle rostro a la integración”. Esta consigna implica humanizar los procesos regionales, acercarlos a la ciudadanía y construir símbolos compartidos que fortalezcan el sentido de pertenencia. La integración debe ser visible, reconocible y emocionalmente significativa para los pueblos latinoamericanos.

La construcción de una identidad regional requiere más que acuerdos institucionales o mecanismos de cooperación. Es necesario generar

símbolos compartidos que expresen la voluntad de integración y que puedan ser apropiados por las sociedades latinoamericanas. La propuesta de establecer una bandera, un himno y una fecha conmemorativa para la integración responde a esta necesidad de visibilizar el proyecto común y de fortalecer el sentido de pertenencia regional.

La ausencia de una fecha dedicada a la integración en los calendarios escolares y cívicos de los países latinoamericanos refleja la falta de institucionalización cultural del proceso integrador. Incorporar este tipo de referencias en los espacios educativos permitiría fomentar el debate, la reflexión y el compromiso ciudadano desde edades tempranas.

Asimismo, se plantea la revisión del nombre con el que se designa a la región. El término “América Latina”, impuesto desde fuera, no contempla la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracteriza a los pueblos del continente. La redefinición simbólica de la región podría contribuir a una narrativa más inclusiva y representativa, capaz de articular las múltiples identidades que conviven en el espacio latinoamericano.

### **Cultura, emocionalidad y narrativa integradora**

La cultura, entendida como el sustrato más profundo de las sociedades, debe ocupar un lugar central en los procesos de integración. Solo cuando se alcanza ese nivel de profundidad es posible consolidar avances que no retrocedan. La conexión emocional entre los pueblos y el proyecto integrador es una condición indispensable para su sostenibilidad.

La integración regional no puede desvincularse de las emociones colectivas. En la actualidad, las movilizaciones sociales se articulan en torno a sentimientos compartidos, y la política internacional no escapa a esta lógica. La integración debe ser capaz de generar esperanza, especialmente en un contexto global marcado por la incertidumbre y la pérdida de referentes.

La crisis de expectativas, particularmente entre los jóvenes, pone en riesgo la cohesión social y la capacidad de imaginar futuros colectivos. La integración regional puede ofrecer una respuesta a esta crisis, siempre

que logre conectar con las emociones y los deseos de transformación que atraviesan a las sociedades latinoamericanas.

La historia reciente demuestra que, incluso en condiciones adversas, la esperanza ha sido un motor de resistencia y de construcción política. Recuperar esa energía transformadora implica reconocer que la integración no es solo una cuestión técnica o diplomática, sino también una apuesta ética y emocional por un destino compartido.

El continente latinoamericano posee recursos, diversidad y creatividad suficientes para convertirse en un referente global de cooperación, justicia y sostenibilidad. Para ello, es necesario consolidar una narrativa integradora que convoque, movilice y genere sentido. La integración debe ser vista como una posibilidad real de mejorar la vida de las personas y de construir un futuro común basado en la solidaridad y el respeto mutuo.

### **Consideraciones finales**

La integración regional en América Latina enfrenta desafíos estructurales que requieren respuestas audaces, inclusivas y sostenibles. El Consenso de Brasilia se presenta como una plataforma flexible, capaz de articular voluntades políticas, capacidades institucionales y demandas sociales en torno a un proyecto común. Su carácter no institucionalizado permite avanzar sin quedar atrapado en formalismos, favoreciendo una dinámica de cooperación basada en resultados concretos.

La superación de los déficits identificados —de ideas, de comunicación y de participación— exige una estrategia que combine visión regional, compromiso político y protagonismo ciudadano. La integración debe ser comunicada, explicada y vivida como una posibilidad real de transformación. Para ello, es indispensable involucrar a los territorios, activar redes existentes y construir símbolos que fortalezcan la identidad regional.

En un mundo marcado por la incertidumbre y la fragmentación, América Latina tiene la oportunidad de convertirse en un referente de esperanza. La diversidad cultural, la riqueza natural y la vocación solidaria de sus pueblos constituyen una base sólida para proyectar una integración

que no solo responda a los desafíos del presente, sino que también inspire futuros posibles.

La tarea es urgente y colectiva. Cada avance, por pequeño que sea, representa una victoria en la construcción de un continente más justo, articulado y comprometido con su gente. La integración regional no es un destino inevitable, sino una elección política que debe ser renovada cada día con convicción, creatividad y coraje.

## Capítulo 24

# A América do Sul e o desafio da integração cultural

Carlos Henrique Cardim<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a integração sul-americana a partir de uma perspectiva cultural, comunicacional e educacional, enfatizando o papel da produção intelectual na construção de uma identidade regional compartilhada. Argumenta-se que a fragmentação do conhecimento sobre a América do Sul constitui um obstáculo central à consolidação de estratégias de cooperação, ao limitar a compreensão das interdependências regionais e enfraquecer o sentimento de pertencimento. O texto destaca a importância da comunicação, da cultura e da educação como instrumentos estratégicos para a superação dessas limitações, mediante a criação de redes de diálogo, circulação de ideias e valorização da produção intelectual regional. Iniciativas como publicações, eventos acadêmicos e intercâmbios culturais são apresentadas como mecanismos capazes de promover o reconhecimento mútuo entre os países e fortalecer vínculos regionais. Conclui-se que a integração sul-americana exige não apenas avanços institucionais e econômicos, mas também a construção de uma base simbólica e intelectual sólida, que permita articular narrativas comuns e sustentar projetos coletivos de desenvolvimento, cidadania e cooperação regional.

**Palavras-chave:** Integração regional; identidade sul-americana; cultura; produção intelectual.

---

<sup>1</sup> É diplomata de carreira e professor da Universidade de Brasília (UnB), doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Exerceu funções no Ministério das Relações Exteriores e em postos no exterior, tendo sido diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e editor da revista *Diplomacia, Estratégia e Política*. Foi também diretor da Editora Universidade de Brasília (EdUnB). Destaca-se por sua contribuição à reflexão sobre a dimensão cultural e intelectual da política externa brasileira e da integração sul-americana. E-mail: chcardim@uol.com.br. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a25

## **Introdução**

A América do Sul, marcada por uma diversidade cultural, histórica e política singular, enfrenta o desafio persistente da fragmentação do conhecimento sobre sua própria realidade. A ausência de uma narrativa regional coesa compromete não apenas a compreensão interna de suas dinâmicas, mas também sua projeção internacional. A superação dessa fragmentação exige esforços coordenados que envolvam comunicação, cultura, educação e produção intelectual.

A valorização da memória histórica e da produção cultural regional é essencial para a construção de uma identidade sul-americana sólida. A citação do Barão do Rio Branco, ao afirmar que “a América conhecemo-la aos fragmentos”, revela a atualidade de uma preocupação que atravessa gerações. A integração regional, portanto, não se limita a acordos diplomáticos ou tratados econômicos, mas requer uma base intelectual e simbólica capaz de sustentar projetos comuns e fomentar o sentimento de pertencimento.

Este capítulo propõe uma reflexão sobre os meios de comunicação, a cultura, a educação e a produção intelectual como instrumentos fundamentais para a construção de uma América do Sul mais integrada. A partir de experiências concretas, como revistas, livros e eventos culturais, busca-se evidenciar o potencial transformador dessas iniciativas e sua contribuição para o fortalecimento dos vínculos regionais.

## **Fragmentação do conhecimento na América do Sul**

A fragmentação do conhecimento sobre a América do Sul constitui um dos principais obstáculos à construção de uma identidade regional sólida. Historicamente, os países sul-americanos têm desenvolvido suas narrativas nacionais de forma isolada, o que dificulta a compreensão integrada da região como um todo. Essa fragmentação se manifesta tanto na produção acadêmica quanto na percepção pública, gerando lacunas significativas na articulação de políticas comuns e na formação de uma consciência regional.

A ausência de mecanismos eficazes de comunicação entre os países contribui para a manutenção dessa realidade. A escassez de publicações voltadas à análise conjunta da América do Sul, bem como a limitada circulação de obras produzidas em contextos nacionais distintos, reforça a visão compartimentalizada da região. A falta de diálogo entre intelectuais, pesquisadores e gestores culturais de diferentes países impede o desenvolvimento de uma perspectiva abrangente e plural sobre os desafios e potencialidades sul-americanos.

A crítica à ausência de representações cartográficas em eventos e instituições públicas revela um sintoma dessa fragmentação. A negligência na utilização de mapas compromete a visualização concreta dos territórios e dificulta a formulação de estratégias integradas. A representação geográfica é fundamental para a construção de uma consciência espacial que permita o reconhecimento das interdependências regionais e a identificação de oportunidades de cooperação.

A superação da fragmentação exige a criação de espaços de interlocução que promovam o intercâmbio de ideias e experiências entre os países da América do Sul. A valorização da diversidade de perspectivas é essencial para a construção de uma narrativa regional que reflita a complexidade e a riqueza cultural da região. A produção de conhecimento deve ser orientada por princípios de pluralidade, contextualização e compromisso com a realidade local.

Nesse sentido, iniciativas como revistas especializadas, coleções de livros e eventos acadêmicos e culturais desempenham papel estratégico. Ao reunir contribuições de diferentes origens, essas ações permitem o confronto de ideias e o aprofundamento da compreensão mútua. A construção de uma identidade regional passa pela valorização da produção intelectual e pela criação de mecanismos que facilitem sua circulação e apropriação.

### **A comunicação como instrumento de integração**

A comunicação desempenha papel estratégico na construção de vínculos regionais e na superação das barreiras que historicamente dificultam a integração sul-americana. Mais do que um meio de transmissão

de informações, a comunicação constitui um espaço de construção de sentidos, de mobilização de afetos e de formação de consciências coletivas. Sua função política é evidente, especialmente em contextos de transformação social e de fortalecimento da cidadania.

A criação de revistas, jornais, programas de rádio e televisão, plataformas digitais e outras formas de divulgação de conteúdo regional é essencial para ampliar o alcance das ideias e promover o diálogo intercultural. A circulação de informações e de perspectivas diversas fortalece a democracia e contribui para a construção de uma cidadania regional ativa. A comunicação, nesse sentido, deve ser compreendida como um instrumento de aproximação entre os povos, capaz de fomentar o reconhecimento mútuo e a solidariedade.

Experiências concretas, como a organização de revistas especializadas sobre a América do Sul, demonstram o potencial transformador da comunicação intelectual. Ao reunir artigos de autores de diferentes países e formações, essas publicações criam espaços de interlocução que permitem o confronto de ideias e o aprofundamento da compreensão mútua. A diversidade de abordagens enriquece o debate e contribui para a construção de uma narrativa regional mais complexa e representativa.

A escolha de elementos simbólicos, como capas ilustradas por obras de arte regionais, revela o cuidado com a estética e com a mensagem transmitida. A comunicação visual, nesse contexto, reforça o conteúdo textual e amplia sua capacidade de sensibilização. A valorização da produção artística local, incorporada aos meios de comunicação, fortalece o sentimento de pertencimento e contribui para a construção de uma memória coletiva compartilhada.

A ausência de elementos visuais, como mapas, em eventos e instituições públicas, compromete a eficácia da comunicação e revela uma lacuna simbólica significativa. A representação cartográfica é fundamental para a visualização dos territórios e para a compreensão das interdependências regionais. A negligência nesse aspecto dificulta o planejamento estratégico e a formulação de políticas públicas integradas.

A comunicação, portanto, deve ser pensada como uma política pública, com investimentos estruturais e ações coordenadas que garantam sua

capilaridade e sua qualidade. A criação de redes de comunicação regional, sustentadas por princípios de pluralidade, autonomia e compromisso com a realidade local, é indispensável para o fortalecimento da integração sul-americana.

### **A cultura e a arte como pontes regionais**

A cultura e a arte constituem elementos fundamentais na construção de pontes entre os países da América do Sul. Elas não apenas expressam identidades locais, mas também funcionam como instrumentos de aproximação, capazes de promover o reconhecimento mútuo e a valorização da diversidade. A produção artística regional, em suas múltiplas formas – música, literatura, artes visuais, teatro – revela a riqueza simbólica da região e contribui para a formação de uma memória coletiva compartilhada.

A escolha de obras de arte para ilustrar publicações voltadas à integração regional demonstra o potencial comunicativo da estética. A sensibilidade envolvida na seleção de capas de revistas, por exemplo, reflete o cuidado com a mensagem transmitida e com o impacto visual sobre o público. A arte, nesse contexto, não é apenas decorativa, mas parte integrante do discurso político e cultural que busca fortalecer os laços entre os países sul-americanos.

Eventos culturais que reúnem representantes de diferentes nações, como lançamentos de publicações em espaços simbólicos, reforçam o papel da cultura como mediadora de relações. A presença de autoridades culturais e intelectuais em tais ocasiões confere legitimidade às iniciativas e amplia sua repercussão. A valorização da produção artística regional, incorporada às ações de comunicação e educação, contribui para o fortalecimento da identidade sul-americana e para a construção de um imaginário coletivo que transcende fronteiras nacionais.

A cultura também desempenha papel estratégico na formação de cidadãos críticos e engajados. O acesso à produção artística e cultural da região permite o desenvolvimento de uma consciência histórica e social que favorece a participação política e o compromisso com a transformação. A arte, ao provocar reflexões e emoções, estimula o pensamento crítico e amplia o horizonte de compreensão sobre a realidade regional.

A integração cultural, portanto, deve ser promovida por meio de políticas públicas que incentivem a produção, a circulação e o acesso à arte e à cultura sul-americanas. A criação de redes de colaboração entre artistas, instituições culturais e gestores públicos é essencial para o fortalecimento desse processo. A cultura, ao lado da comunicação e da educação, constitui um dos pilares da construção de uma América do Sul mais coesa, solidária e consciente de sua diversidade.

### **Educação e formação intelectual para a integração**

A educação representa um dos pilares fundamentais para a construção de uma América do Sul integrada e consciente de sua diversidade. A formação intelectual, voltada para o desenvolvimento de sujeitos críticos e comprometidos com a transformação social, é indispensável para o fortalecimento da cidadania regional e para a consolidação de uma identidade coletiva.

A valorização da figura do educador como agente de mudança é central nesse processo. A transmissão de conhecimento não se limita ao ambiente acadêmico, mas se estende a todos os espaços de convivência e debate público. A educação, nesse sentido, deve ser compreendida como prática social que promove o encontro entre pessoas e a proposição de saberes contextualizados e relevantes. O exemplo de líderes que se reconhecem como professores, como o general Charles de Gaulle, reforça a importância desse papel na construção de sociedades mais conscientes e participativas.

A formação de professores e educadores com conhecimento aprofundado sobre a América do Sul é essencial para que os conteúdos relacionados à história, à geografia, à cultura e à política da região sejam transmitidos de forma qualificada. A inclusão desses temas nos currículos escolares e universitários contribui para o desenvolvimento de uma consciência regional e para o fortalecimento dos vínculos entre os países sul-americanos.

A produção intelectual voltada à análise da realidade regional deve ser incentivada por meio de políticas públicas que garantam condições adequadas para pesquisa, publicação e circulação de obras. A criação de coleções editoriais, como os “Clássicos do IPRI”, e a organização de revistas especializadas são exemplos de iniciativas que promovem o diálogo entre

diferentes tradições intelectuais e favorecem a construção de uma narrativa regional plural e contextualizada.

A educação também deve ser orientada para o desenvolvimento de competências que permitam a atuação crítica e responsável dos cidadãos no espaço público. A formação para a cidadania regional exige o domínio de conhecimentos sobre os processos históricos, sociais e políticos que moldam a América do Sul, bem como a capacidade de compreender e respeitar a diversidade cultural existente.

A integração educacional entre os países sul-americanos pode ser fortalecida por meio de programas de intercâmbio, redes de pesquisa colaborativa e ações conjuntas entre instituições de ensino. Essas iniciativas promovem o compartilhamento de experiências, o reconhecimento mútuo e a construção de projetos comuns, contribuindo para a consolidação de uma comunidade regional de aprendizagem.

### **Considerações finais**

A construção de uma América do Sul mais integrada, consciente de sua diversidade e comprometida com seu desenvolvimento coletivo, exige ações coordenadas em múltiplas frentes. A superação da fragmentação do conhecimento sobre a região é um desafio que demanda investimentos em comunicação, cultura, educação e produção intelectual. A valorização da memória histórica, da identidade regional e da diversidade de perspectivas é essencial para o fortalecimento dos vínculos entre os países sul-americanos.

A comunicação, compreendida como instrumento político e social, deve ser promovida por meio de políticas públicas que incentivem a criação de canais de diálogo e de circulação de ideias. A cultura, por sua vez, deve ser reconhecida como ponte entre os povos, capaz de expressar identidades e de promover o reconhecimento mútuo. A educação, enquanto prática transformadora, deve formar sujeitos críticos e engajados, capazes de atuar na construção de uma cidadania regional ativa.

A valorização da produção intelectual regional, por meio de revistas, livros, coleções editoriais e eventos acadêmicos e culturais, contribui para a construção de uma narrativa sul-americana plural e contextualizada.

A criação de espaços de interlocução entre diferentes tradições intelectuais fortalece o debate público e amplia a compreensão sobre os desafios e potencialidades da região.

A presença de elementos simbólicos, como mapas e obras de arte, nos espaços institucionais e nos meios de comunicação, reforça a identidade coletiva e contribui para a visualização concreta dos territórios. A representação geográfica e estética da América do Sul é fundamental para o desenvolvimento de estratégias integradas e para o fortalecimento do sentimento de pertencimento.

A construção de uma identidade regional sólida passa, portanto, pela articulação entre comunicação, cultura, educação e produção intelectual. A América do Sul possui os recursos simbólicos, humanos e institucionais necessários para enfrentar esse desafio. Cabe aos diferentes atores sociais, políticos e culturais promover iniciativas que consolidem esse projeto comum e que contribuam para a construção de uma região mais justa, solidária e integrada.

## Capítulo 25

# Desafíos y perspectivas de la integración regional en América del Sur

Francisco Carrión<sup>1</sup>

**Resumen:** Este capítulo analiza los desafíos y las perspectivas de la integración regional en América del Sur en un contexto internacional marcado por la incertidumbre, las crisis del multilateralismo y transformaciones profundas del orden global. La coyuntura contemporánea se caracteriza por el debilitamiento de las instituciones multilaterales, la adopción de políticas unilaterales por parte de grandes potencias y el avance de la polarización política, factores que afectan la capacidad de concertación regional. En este escenario, América del Sur enfrenta limitaciones estructurales y políticas que dificultan el avance de un regionalismo efectivo. La integración se presenta como un proceso históricamente incompleto, afectado por fragilidades institucionales, falta de consenso y agotamiento de esquemas tradicionales, como la Comunidad Andina y el Mercosur. La crisis del sistema interamericano refuerza la necesidad de una integración con rasgos propios, más solidaria y multidimensional. El texto destaca el papel de Brasil como actor central, y señala la integración física, la cooperación energética y la conectividad como ejes estratégicos. A pesar de las dificultades, se sostiene que la integración sigue siendo indispensable para promover desarrollo, equidad, soberanía y bienestar colectivo.

**Palabras clave:** Integración sudamericana; Multilateralismo; Autonomía regional; Infraestructura y conectividad.

---

1 Es diplomático ecuatoriano de carrera y especialista en relaciones internacionales y resolución de conflictos. Fue ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador (2005–2007) y embajador del país en España, además de representante permanente ante las Naciones Unidas. Actualmente, es director de Asuntos Académicos Internacionales de FLACSO Ecuador y profesor en la institución. E-mail: fcarriormena@hotmail.com. DOI: 10.61623/2026.9786552091789.a26

## **Introducción**

La coyuntura global y regional contemporánea plantea desafíos significativos para el regionalismo sudamericano. En este contexto, se destaca la iniciativa promovida por Brasil, a través de ustedes, al organizar un seminario dedicado a la integración sudamericana. Resulta pertinente establecer una distinción conceptual entre Sudamérica y Latinoamérica, siendo útil referirse específicamente a América del Sur, como lo hace Brasil, para abordar las particularidades de la región.

La humanidad atraviesa una fase de incertidumbre que repercute directamente en los procesos de integración regional. El regionalismo sudamericano se encuentra en una etapa crítica, caracterizada por bloqueos estructurales y falta de consenso político. Esta afirmación se sustenta en hechos concretos que afectan a todos los países de la región. La administración estadounidense, bajo el liderazgo del presidente Trump, ha modificado profundamente el orden global, alterando los esquemas económicos y políticos establecidos desde el fin de la Guerra Fría.

La ruptura con el multilateralismo, que fue arduamente construido y que generó beneficios significativos para la comunidad internacional, ha generado un ambiente de inestabilidad. La indiferencia frente a los problemas globales, como el cambio climático y la equidad comercial, se ha manifestado en la imposición arbitraria de aranceles y en la ruptura de acuerdos bilaterales y multilaterales, en favor de intereses unilaterales.

Además, la gestión del fenómeno migratorio por parte de Estados Unidos ha adoptado políticas e instrumentos que pueden ser calificados como deshumanizantes. Esta situación se inscribe en una dinámica global marcada por la polarización política, con el ascenso de movimientos de extrema derecha, algunos de los cuales presentan características cercanas al fascismo, y una confrontación con fuerzas progresistas que promueven una mayor equidad social y económica en un marco democrático.

## **Contexto histórico y fundamentos del liderazgo brasileño**

Brasil ha desempeñado un papel central en la promoción de la integración suramericana, consolidándose como líder y motor del proceso.

Su economía robusta, su vasta extensión territorial, su población numerosa y sus recursos naturales —como el agua dulce—, junto con su desarrollo industrial, le confieren legitimidad para asumir tal protagonismo. En este marco, se destaca el encuentro de presidentes realizado en Brasilia, hace cinco años, con el objetivo de fomentar la integración regional, especialmente en el ámbito de la infraestructura física.

La propuesta brasileña contemplaba la articulación de redes de transporte terrestre, fluvial y marítimo, así como el desarrollo de puertos, aeropuertos y sistemas energéticos, en busca de una integración física efectiva. Esta iniciativa se inscribe en una tendencia global iniciada a comienzos del siglo XX, orientada a la conformación de bloques regionales como estrategia para fortalecer la capacidad de negociación internacional.

América del Sur, en consonancia con este movimiento, no permaneció al margen. El liderazgo brasileño, sustentado en una visión estratégica de largo plazo, promovió encuentros presidenciales para impulsar el desarrollo pragmático de la infraestructura regional. Esta visión incluía también la cooperación energética, la conectividad y el transporte, como pilares de una integración multidimensional.

Diversos factores estructurales justificaban la urgencia de avanzar en el proceso de integración. Entre ellos, el agotamiento de mecanismos tradicionales como la Comunidad Andina y las crisis recurrentes del Mercosur, que afectaban su identidad y funcionamiento. Tales debilidades condujeron al descrédito de estos esquemas, evidenciando la necesidad de reformular el sistema interamericano, cuya ineficacia se manifestaba en el descontento de América del Sur frente a estructuras creadas bajo la influencia de Estados Unidos.

### **Crisis del multilateralismo y desafíos institucionales**

La crisis del multilateralismo global ha sido otro factor determinante en la reconfiguración de las relaciones internacionales y en la debilitación de los procesos de integración regional. La ineficacia del sistema multilateral universal se ha evidenciado en el funcionamiento de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que, si bien logró establecer

un nuevo orden global tras la Segunda Guerra Mundial, ha mostrado debilidades estructurales, especialmente en materia de defensa y seguridad.

El esquema del veto en el Consejo de Seguridad, aunque ha evitado ciertos enfrentamientos bélicos, ha representado un obstáculo significativo para la consolidación de la paz. Este mecanismo no refleja la realidad geopolítica actual y beneficia a determinadas potencias en detrimento de otras regiones. En este sentido, Brasil enfrenta el reto de lograr una representación efectiva de América del Sur en dicho órgano, lo que permitiría una mayor participación en la toma de decisiones globales.

Las grandes potencias —Estados Unidos, Rusia y China— han utilizado su poder de veto para bloquear iniciativas orientadas a resolver conflictos internacionales, especialmente aquellos en los que tienen intereses estratégicos. Esta práctica ha impedido la adopción de soluciones negociadas y ha perpetuado situaciones de confrontación. La falta de voluntad política para reformar el sistema multilateral ha generado un ambiente de frustración en regiones como América del Sur, que buscan una mayor autonomía y eficacia en sus mecanismos de integración.

El colapso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituye otro ejemplo de los límites del enfoque unilateral. La propuesta estadounidense, centrada en el libre mercado, no satisfacía las expectativas de varios países suramericanos, que aspiraban a un modelo de integración más solidario y multidimensional. Estos países promovían una visión que incluyera aspectos políticos, sociales y de infraestructura física, superando la lógica meramente comercial.

La iniciativa brasileña de agosto de 2000 se inscribía en esta perspectiva, proponiendo una integración que respondiera a las necesidades reales de la región. Con una población superior a los 400 millones de habitantes y una vasta extensión territorial, América del Sur posee las condiciones para constituirse en un bloque económico relevante. Sin embargo, factores como la inmadurez institucional y la injerencia de potencias externas han obstaculizado el avance de propuestas que beneficiarían a todos los países involucrados.

### **Obstáculos políticos y perspectivas limitadas**

La actual coyuntura global y regional ha generado un escenario de incertidumbre que afecta directamente al regionalismo suramericano. La administración estadounidense ha alterado profundamente el esquema político internacional, adoptando posturas autoritarias y arrogantes, e incursionando en ámbitos políticos y militares que han provocado rechazo por parte de diversos países y bloques regionales.

En este contexto, resulta necesario reconocer los logros alcanzados en la evolución de la integración latinoamericana en áreas específicas. No obstante, realizar proyecciones sobre el futuro de la integración regional en América del Sur resulta arriesgado. Las discusiones en las mesas de trabajo han evidenciado que la región carece de la madurez política necesaria para respetar opciones ideológicas distintas, las cuales son inevitables en cualquier proceso integrador que incorpore sensibilidades políticas diversas.

Las perspectivas actuales de la integración suramericana son poco alentadoras. Esta afirmación se sustenta en la falta de afinidad entre los países de la región para impulsar el desarrollo colectivo. En lugar de cooperación, se observa una actitud de prepotencia y una tendencia a imponer visiones individuales, sin considerar el aporte de otras naciones. Esta postura obstaculiza el avance de iniciativas conjuntas y limita el potencial de crecimiento regional.

La ausencia de estadistas con respaldo popular en varios países de América del Sur representa otro obstáculo significativo. La falta de liderazgo comprometido con el proceso integrador impide la consolidación de una agenda común. A pesar de estas dificultades, es importante tener presente que los procesos de integración de gran envergadura requieren tiempo y están sujetos a circunstancias complejas. La persistencia de estos desafíos no debe desmotivar a quienes creen en la necesidad de una integración regional sólida y efectiva.

## Consideraciones finales

A pesar de los múltiples desafíos que enfrenta la integración regional en América del Sur, es fundamental reconocer que este tipo de procesos requieren tiempo, persistencia y voluntad política sostenida. Las dificultades actuales no deben ser interpretadas como señales definitivas de fracaso, sino como parte de una dinámica compleja que exige esfuerzos continuos y coordinados.

La convicción de que la integración regional es indispensable para el desarrollo y crecimiento de los países suramericanos debe mantenerse como principio orientador. En el caso de Ecuador, por ejemplo, esta visión se traduce en la necesidad de sumar esfuerzos y voluntades con el objetivo de construir un bloque regional fuerte y cohesionado. La unidad regional permite enfrentar con mayor eficacia los retos globales y generar beneficios concretos para las poblaciones.

Es imperativo no abandonar esta causa. La esperanza debe ser considerada un factor esencial para avanzar en lo que resulta indispensable: una integración que promueva el bienestar colectivo, la equidad social y el fortalecimiento institucional. La cooperación entre países, basada en el respeto mutuo y en la búsqueda de objetivos comunes, constituye el camino más sólido hacia una América del Sur más integrada, justa y soberana.



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.

Papel da capa: cartão duplex 250g/m2

Papel do miolo: pólen similar 80g/m2

O seminário “25 Anos do Primeiro Encontro Presidencial ao Consenso de Brasília – Desafios e Perspectivas”, realizado pelo Ipea em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, deu origem a esta obra. O volume preserva, em sua estrutura e em sua diversidade de perspectivas, os principais debates ali travados, ao mesmo tempo em que se insere nas comemorações dos 25 anos da primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 2000 – marco inaugural da construção de uma agenda regional própria.

A organização do livro reflete esse duplo propósito: recuperar a trajetória histórica da integração sul-americana e, simultaneamente, oferecer uma leitura contemporânea de seus desafios e possibilidades. Com esse objetivo, a obra está estruturada em seis eixos temáticos – fundamentos, conjuntura, integração financeira, integração produtiva, infraestrutura e capacidades estratégicas, e o futuro da integração – que, em conjunto, delineiam um percurso analítico que parte das bases conceituais e institucionais da integração até suas perspectivas de desenvolvimento e projeção internacional.

Cada eixo reúne contribuições que dialogam entre si e com o contexto regional mais amplo, combinando reflexões acadêmicas, análises de políticas públicas e experiências institucionais. Em todos os blocos, buscou-se assegurar a presença de ao menos um autor sul-americano não brasileiro, reforçando o caráter regional da obra e ampliando a pluralidade de visões sobre o processo de integração. Trata-se, assim, de um esforço coletivo que articula diferentes perspectivas nacionais e institucionais, reafirmando a integração sul-americana como uma construção compartilhada.

