



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Relações Inter-regionais entre Mercosul e SADC: desafios e perspectivas de
uma aproximação comercial**

Ana Luíza de Sabóia-Morais

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Brasília

2015

Resumo

Este trabalho busca colocar em evidência as alternativas existentes no âmbito da aproximação inter-regional entre duas regiões pertencentes ao 'sul global': América do Sul e África Austral. Tendo em vista o alto investimento de seus líderes regionais em alcançar maior relevância no cenário internacional, este trabalho busca apresentar o inter-regionalismo como opção pouco explorada entre as regiões para a projeção das mesmas de forma mais competitiva. Como resultado, este estudo conclui que o estreitamento entre Mercosul e SADC por meio de acordos de preferência e estímulo ao comércio intra-indústria não só se apresentam como pontos cruciais para a intensificação das exportações nas duas regiões, mas para o fortalecimento e incentivo de projetos em outras áreas, como na cooperação sul-sul e na atração de investimentos mostrando-se então possível e necessário e complementar para demais projetos que envolvam os países das duas regiões.

Palavras chave: Inter-regionalismo, Integração regional, comércio sul-sul.

Abstract

This paper seeks to highlight the alternatives in the context of inter-regional rapprochement between two regions belonging to the 'global south': South America and southern Africa. Given the high investment of their regional leaders to achieve greater relevance in the international arena, this study aims to present the inter-regionalism as little option explored between regions for the projection of the same more competitively. As a result, this study concludes that the narrowing between Mercosur and SADC through preference and stimulating intra-industry trade agreements not only present themselves as crucial points to the intensification of exports in both regions, but to strengthen and project incentives in other areas, such as South-South cooperation and investment attraction then showing possible and necessary and complementary to other projects involving the countries of the two regions.

Keywords: Inter-regionalism, regional integration, South-South trade.

Introdução

Na última década, países emergentes adquiriram uma considerável visibilidade em âmbito global, permeada por projetos políticos e pelo crescimento econômico que adquiriram por meio da valorização de seus produtos. Dentre os destaques de tal tendência, encontram-se Brasil e África do Sul, reconhecidos líderes regionais da América do Sul e da África Austral. Como resultado imediato do bom desempenho nas exportações, estes países gozaram de um momento de estabilidade e projeção internacional por meio de diversos mecanismos multilaterais, a fim de estender ainda mais o espaço que vinham conquistando através de projetos de cooperação e de investimentos no exterior.

A construção de coalizões multilaterais com peso suficiente para representar seus interesses comuns frente às demais nações desenvolvidas assumiu até mesmo um tom de supressão das desigualdades em escala global, com propostas de aproximação entre países do chamado ‘sul global’ defendidas em diversos fóruns internacionais, e com vistas à repercussão ampla no sentido de valorizarem seu comércio e relativizarem, gradativamente, a influência do norte em recessão econômica. Por meio de projetos multilaterais e de uma linha de política externa mais universalista, diversos países engajaram-se em iniciativas conjuntas para garantir a si mesmo maior autonomia. São exemplos dos arranjos da época as coalizões como BRICS, IBAS e o próprio G-20. Com efeito, a quantidade de organizações em que estes países se associaram acabou colocando outras alianças em segundo plano, apesar da proposta destes mesmos estar associada a uma aproximação de países localizados em regiões distintas e de interesses convergentes em diversos temas (desarmamento, combate à fome e desigualdade).

Quando comparado aos anos 1990, a última década não construiu grandes projetos de integração regional em nenhuma das duas regiões, e em poucos momentos priorizou os grupos pré-existentes. Uma interpretação preliminar desta característica poderia considerar os arranjos multilaterais como uma alternativa singular para se promover o crescimento contínuo de países emergentes em um atual contexto permeado por mudanças. No entanto, as novas formas de interação elaboradas entre países em desenvolvimento não devem (ou não deveriam) excluir qualquer outro recurso de interação existente, posto que isto os tornaria limitados a um determinado número de ações e parcerias.

Como apontado por Hanggi (2006), é preciso compreender a Integração Regional e o estreitamento de relações em qualquer um dos níveis de ação como recursos para complementaridade entre projetos distintos, onde todos usufruem de bons resultados. Isto significa que tais coalizões multilaterais, apesar de contemplarem propostas promissoras a seus integrantes de economia emergente, não devem comprometer outras possibilidades de inserção de seus integrantes e deveria buscar estimular o estreitamento de relações por outras vias além da multilateral.

Em vista de tal necessidade e da pouca interação observada entre Brasil e África do Sul, o objetivo

deste trabalho é explorar a possibilidade de aproximação inter-regional de Mercosul e SADC e como ela poderia contribuir para a consolidação do fortalecimento efetivo das regiões em termos comerciais, repercutindo gradativamente em outras áreas, como a cooperação e a atração de investimentos.

O primeiro capítulo dedica-se à delimitação do conceito de inter-regionalismo e seus precedentes, tendo em vista a forma como esteve presente desde o início do século XX (Fawcett, 1995) e evoluiu até o presente momento com abordagens mais flexíveis em função da própria mudança enxergada no conceito de região e nas relações entre Estados. Esta primeira parte também expõe a pluralidade dos tipos de inter-regionalismo existentes e busca dar margem para definir em qual deles se insere as relações Mercosul-SADC.

Posteriormente, o segundo capítulo busca elencar dados e informações das relações comerciais existentes entre as duas regiões em anos recentes, contemplando seus resultados de importação e exportação entre as regiões, e observando ainda os impasses enfrentados para a consolidação bem sucedida de uma aproximação inter-regional e alguns pontos da coesão intra-regional que influem na projeção de ambas as regiões.

Por fim, a terceira parte deste estudo busca especular a possibilidade da consolidação de uma aliança inter-regional entre Mercosul e SADC, tomando como base as relações prévias que as regiões e países da região já construíram em diferentes âmbitos. Esta parte final também busca discutir soluções para a consolidação destas relações entre países cujas pautas de exportação se assemelham de forma tal que o comércio permanece limitado e não compensa, mesmo considerando o efeito recíproco que assume quando se intensificam projetos de cooperação para desenvolvimento de tecnologias.

1.1 - O início do ‘novo regionalismo’ e o surgimento do inter-regionalismo

Os primeiros estudos de integração regional surgiram ao final dos anos 1950 e, tendo em vista as abordagens e análises existentes à época, focaram-se inicialmente em uma perspectiva eurocêntrica envolvendo os conceitos de cooperação e equilíbrio. Esta primeira onda de Integração Regional observava a forma como um novo recurso de interação (e principalmente, de cooperação) daquela época se situaria dentro de uma ordem de Estados com comportamento primordialmente descrito como egoísta, temendo ainda o afastamento gradual das unidades que se situassem em agrupamentos regionais distintos em vez da aproximação, como países europeus em relação aos EUA.

A própria ideia de região possuía aspecto muito mais estratégico e só refutado após os debates epistemológicos

dos anos 1980. Voltando-se para o caso exitoso da integração europeia, a Integração Regional enquanto área de estudo deu destaque a uma perspectiva muito mais liberal-econômica das regiões. Estas, possuindo interdependência econômica evidente, buscavam assim expandir suas economias com o fomento a um certo nível de competição comercial interna em seu respectivo bloco para melhor projeção internacional, mas sem prejudicar as relações entre seus componentes.

Como apontado por Baert et al. (2014, pag.4), não haviam e até hoje não existem teorias muito claras acerca do inter-regionalismo ou do fenômeno do novo regionalismo, até mesmo em função do curto espaço de tempo decorrido para se definir com maior clareza a repercussão do regionalismo no séc XXI. Além disso, a maioria das análises acaba se centrando em estudos empíricos, no intuito de confirmar características previamente descritas em breves estudos sobre os efeitos e procedimentos para a consolidação da integração.

Ainda em relação ao foco inicial da área, a imagem da Europa permaneceu em destaque durante a Guerra Fria em função da 'Tríade' formada entre os centros comerciais em grande atividade junto às regiões da América do Norte e Ásia.

Tal associação acrescentou complexidade às análises sistêmicas e posteriormente inaugurou a difusão do poder econômico da década, sob uma forma tripolar e gradualmente mais difusa. Para Hanggi (2006, pag.32) e Fawcett (1996, pag.9), a Tríade tornou-se o centro definidor de tendências em meio a um cenário de grandes mudanças na configuração do sistema internacional, posto que prevaleceu em destaque ainda maior com o fim da bipolaridade.

A década de 1990 e início do sec. XXI foram assim contemplados com ampla possibilidade de interação dos Estados em um contexto de acelerada globalização e de convergência destes países em grupos dispostos a tratar de questões antes comprometidas com a configuração ideológica Leste-Oeste, envolvendo aspectos comerciais, culturais, sociais, e políticos, mas também questões securitárias. Surge a partir de então a noção do novo regionalismo como produto do intenso processo de globalização, associado à interação presente em diferentes níveis do sistema internacional como forma de dinamizar as relações pré-existentes.

Ao invés de promover a segregação de regiões altamente institucionalizadas em torno delas mesmas, os processos de integração regional tornaram-se mais

dinâmicos e abrangentes, promovendo a abertura das regiões na medida em que demandava destas uma maior liberalização. Roloff descreve uma progressão ainda mais complexa para o inter-regionalismo, evidenciando sua particularidade em relação a outros processos ao ser capaz de construir uma *society of regions* ampla e de ‘entrelaçamentos’ com outras dimensões internacionais:

In such an international network, regions are building a society of regions instead of a mere system of regions as it occurs under the conditions of multipolarity and rival regionalism (Kohler-Koch 1995). The interlocking of the different levels can thus lead to an interregional interlocking trap (Scharpf 1985), where the institutional overstretch ends up in political paralysis and ineffective interregional structures. (ROLOFF, 2006, pag.18

Em termos gerais, a diferença descrita entre novo regionalismo para sua versão precedente está na forma mais ampla como esta ‘nova onda’ de regionalismo contempla projetos e investimentos envolvendo outros atores internacionais além do Estado, mas sem tirar o aspecto central deste. Como dito anteriormente, surge nos anos 1990 um grande número de integrações centradas em diferentes temas e dimensões, dando mais alternativas aos Estados e demais atores no sentido de consolidar novas alianças não só pelas vias bilateral e multilateral.

Ao mesmo tempo, isto não exclui a complexidade e o nível de investimento necessário para concretizar tais interesses. Van Lagenhove (2004, pag.6) descreve brevemente o novo regionalismo como uma teoria que “integra os efeitos dinâmicos da integração econômica, a interação entre mercado e investimento, e o papel dos arranjos institucionais como incentivos para integração regional”.

Com um cenário dinâmico permeado pelos efeitos da globalização junto à regionalização, análises comparativas entre regiões deste contexto buscavam com frequência elencar os motivos do mal funcionamento de determinados projetos, e quais diretrizes deveriam ser seguidas para que resultados efetivos fossem alcançados.

As críticas eram principalmente endereçadas aos agrupamentos construídos em regiões do hemisfério sul, onde a identificação Leste-Oeste perdia força por conta das desvantagens econômico-comerciais e os impasses ao

desenvolvimento que exigiam uma arquitetura diferente para a integração regional, centrada em diferentes prioridades para alcance de etapas e metas.

Apesar de reconhecidas as particularidades de regiões como África Austral e América do Sul, Krapohl (2011) reitera a desvantagem tangível anteriormente exposta pela teoria da dependência, em que países periféricos (tanto em relações comerciais quanto dentro das negociações com países centrais industrializados), se viam obrigados a manter intensa relação comercial de produtos de baixo valor agregado, exportando-os a países do norte ou fazendo acordos com blocos comerciais já consolidados.

A busca por um diálogo mais proporcional os condicionou a buscar seguir a tendência lançada pelas regiões já institucionalizadas por meio da formação de blocos econômicos e projetos de integração regional abarcando temas associados a crescimento e desenvolvimento de seus membros, dando margem também a mais possibilidades de negociação, uma vez que a região institucionalizada passa a se inserir em um outro nível, e fortalece seus membros quando se organizam internamente.

Em outras palavras, ainda que houvesse o explícito desejo de tornarem-se mais independentes e de guiar suas respectivas regiões para o crescimento econômico, estes países se inseriam em uma relação de assimétrica interdependência, de forma que suas ações iniciais eram mais guiadas pelo que foi anteriormente executado nestas regiões centrais, do que por uma reação contrária para interferir na concentração de poder de países ricos.

Neste meio, surge com maior força a iniciativa de consolidar estas negociações em que cada parte representa o grupo de países de uma dada região, de forma a demandar consenso e barganha de naturezas diferentes se comparadas àquelas formuladas entre países. É desta maneira que o inter-regionalismo assume papel significativo para o crescimento e projeção internacional de países em desenvolvimento enquanto líderes regionais.

O inter-regionalismo mostrou-se eficiente na busca de aproximação e diálogo mais efetivo entre regiões, com retorno mais amplo para um grupo de países em comparação às negociações efetuadas unitariamente. Torna-se, portanto, um elemento gradualmente complementar e deixa de assumir aspecto de rivalidade entre

seus componentes, posto que aumenta dentro do grupo a convergência de interesses e de ações para concretizar tais metas.

Outro ponto enunciado por Roloff (2006, pag.24) é o de que em concordância com estudos prévios de Integração regional, as coalizões inter-regionais inicialmente foram observadas ‘de dentro para fora’ (inward-out), dando margem a análises de sua estrutura interna, seu arcabouço institucional como pilar, e levando em conta ainda a capacidade de projeção em âmbito internacional. Isto significa que as primeiras análises também se focaram intensamente nos possíveis efeitos da regionalização e das relações inter-regionais no sistema e nas relações de poder, em vez de considerar a complexa gama de elementos que poderiam fazer o caminho inverso.

Neste sentido, uma implicação direta desta visão é a geração de expectativas a respeito do retorno proporcional do investimento (seja financeiro ou político) feito pelo grupo de países na aproximação com outras regiões. Outra, é a noção de que o inter-regionalismo possui ainda outras particularidades. Como exposto por Cruz:

Por una parte, el interregionalismo es percibido como um nivel en la jerarquía de la gobernanza global (Söderbaum & Van Langenhove 2005: 257) situado por debajo del multilateralismo y por encima de los espacios regional y subregional y de las relaciones bilaterales entre Estados (Hanggi et al, 2006: 12). Por otra parte, el interregionalismo es asumido como una unidad de análisis independiente (Gilson, 2002) que puede complementar o reemplazar el multilateralismo em la organización de la economía política global. (CRUZ, 2007, pag.21)

Por um lado, a presença desta primeira perspectiva apontada pelo autor faz do inter-regionalismo uma dimensão de pouca ação e grande competitividade, posto que encontra-se ‘sufocado’ em meio a outros níveis de integração. Por outro, ele se torna mais flexível enquanto objeto de estudo, uma vez que passa a ser observado como um nível de interação dentre vários outros. O que não consta de tal perspectiva é a não obrigatoriedade do inter-regionalismo em assumir papel de uma etapa em direção ao multilateralismo. Como anteriormente dito, as dimensões coexistem e interagem, tornando-se recursos singulares e muitas vezes indissociáveis para os atores internacionais contemporâneos.

Existe ainda, como ilustra Cruz, a possibilidade do Inter-regionalismo ser analisado separadamente, o que se revela um desafio para um fenômeno tão homogêneo. De fato, a ideia de mensurar quais ações repercutem por meio exclusivo do inter-regionalismo acaba por exigir uma perspectiva interdisciplinar para buscar isolar o objeto em foco e compreender a forma com a qual este se faz presente no cenário internacional.

Se antes o embate acadêmico pairava em torno das ideias de acúmulo de poder e interdependência, os processos de Integração Regional ganhariam mais complexidade ao dar margem a variáveis condizentes às assimetrias e demandas próprias de cada região, levando em conta os interesses e recursos de cada parte. Dentro de tais estudos, cabe ainda a visão ‘de fora para dentro’ (outward-in), por resgatar aspectos sistêmicos capazes de influenciar a ação e o retorno que estas iniciativas possuem. Caberia, portanto, buscar associar fatores presentes tanto na abordagem outward-in quanto da inward-out (de dentro para fora), para garantir uma análise mais completa.

O inter-regionalismo, antes visto como uma forma de competição cooperativa visando uma resposta coletiva à ordem dominante (FAWCETT,1996, pag. 8), também foi capaz de se inserir como uma forma de fortalecer as regiões que o adotaram sem necessariamente implicar em diminuição do uso de outros meios de integração. Ao contrário desta visão de disputa, Baert et al. (2014) demonstra o aspecto complementar do inter-regionalismo em relação a outros processos como o multilateralismo e o bilateralismo, por exemplo.

Um cenário de mudanças tal como o exposto nesta sessão condiciona um novo olhar sobre as relações entre estados e as teorias que regiam a perspectiva adotada até então. A próxima sessão trata do conceito de inter-regionalismo, sua aplicabilidade e os impasses observados em sua aplicação, no intuito de colocar em evidência suas particularidades enquanto recurso de aproximação estratégica entre países, gerando acordos e impasses próprios a suas características.

1.2 - O inter-regionalismo e sua aplicação na atualidade para as regiões Sul-Americana e da África Austral.

A primeira década do sec. XXI foi marcada por acontecimentos com repercussão imediata nas relações internacionais, sendo alguns destes destacáveis em função da distinção que acabaram provocando em relação às décadas anteriores. Embora sejam amplamente estudados em diferentes áreas no intuito de delimitar suas origens e consequências, o que cabe a este trabalho é buscar compreender como estes eventos poderiam influir nas relações inter-regionais já formadas até o momento, e situadas na aproximação entre a África Austral e a América do Sul.

Baert et al. (2014) ilustra que, aparentemente, o número destas associações inter-regionais assumiu menor expressividade em comparação à década anterior, criando a impressão de que os países tenderiam a agir de forma bilateral ou multilateral em detrimento da forma inter-regional. Conquanto projetos multilaterais notáveis de países emergentes tenham surgido já no início primeira década, como o BRICS e o IBAS, tais coalizões não anulam a efetividade de outras ações realizadas pelos mesmos países em outras instâncias.

De fato, esta impressão só reitera a incoerência em se considerar que o inter-regionalismo é uma fase autônoma do processo de integração, e fenômeno separado das outras formas de integração regional.¹ Assim, parte-se da ideia de que algumas mudanças também ocorreram no âmbito das integrações regionais em função de fatores como o surgimento de tipos distintos de inter-regionalismo e do conceito de região mais associado a estruturas flexíveis construídas em torno das identidades, interesses e limitações de seus componentes ainda antes do fim da bipolaridade.

A existência de sub-tipos de inter-regionalismo novamente complementa a diversidade assumida por esta dimensão da Integração Regional, mas também demonstra certo distanciamento em relação à perspectiva inicial do inter-regionalismo como forma de difundir determinados comportamentos na arena global,

1 Nas palavras do autor: 'bilateralism is not necessarily autonomous from or competing with interregionalism, and the two often needs to be understood within the same broader framework'

posto que as regiões passam a agir com maior autonomia em defesa de seus interesses próprios, havendo a possibilidade de encontrar situações em que seus membros possuem interesses divergentes, mas não necessariamente conflitantes.

Para efeitos de melhor identificação de tais situações e de caracterização das alternativas que os grupos criaram ao longo do tempo, Hanggi (2006, pag. 34) descreve quatro tipos distintos de inter-regionalismo: ‘Inter-regionalismo Puro’ (entre duas regiões devidamente institucionalizadas; a concepção clássica do termo), inter-regionalismo entre grupos regionais, inter-regionalismo entre um grupo regional e uma região institucionalizada², e transregionalismo (duas ou mais regiões dispersas, onde nenhuma das partes negocia por meio de uma organização regional).

No caso em análise, e levando em conta o papel central de Brasil e África do Sul para a aproximação de suas respectivas regiões, pode-se dizer que a forma ‘pura’ do inter-regionalismo envolveria o estabelecimento de relações formais entre Mercosul e SADC. No entanto, são as formas de inter-regionalismo bilateral que estiveram mais presentes neste início de aproximação, e se mantem até o momento por meio de projetos de cooperação conjuntos e investimentos feitos principalmente por empresas brasileiras em países africanos³.

Visando compreender a posição de liderança destes dois países, convém concentrar os exemplos de processos envolvendo blocos regionais, em que o papel de ‘guia’ dos países vizinhos torna-se latente durante a aproximação e o processo de negociação, de forma que a composição destes possibilita compreender a forma central com a qual tanto Brasil quanto África do Sul vem atuando para concretizar a aproximação em um sistema mais complexo, envolvendo de fato as duas regiões. Ao mesmo tempo, é preciso considerar a presença constante do entrelaçamento (*interlocking*) das diferentes formas de integração, que diversificam tal relação.

Estas iniciativas tiveram início por meio do *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), uma iniciativa criada ainda durante a transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana. Em 2002, o intuito da

² É importante também expor outra denominação feita por Hanggi, em que os três primeiros tipos são conhecidos como ‘inter-regionalismo bilateral’ ou bi-regionalismo, por geralmente não envolverem mais do que duas regiões.

³ Fonte: Relatório de Intercâmbio Comercial América do Sul x África – Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR).

‘Nova parceria’ era estimular o desenvolvimento no continente africano por meio da aproximação com outras regiões em projetos de integração, um sistema de parcerias voltado não só para procura de auxílio de países desenvolvidos pela ajuda financeira, mas para fortalecimento de suas interações com países do sul na busca de um diálogo mais equânime.

Apesar de uma agenda ambiciosa e centrada em um prazo extenso, o NEPAD demandava uma melhor estruturação institucional para que os resultados repercutissem a nível sub-regional, como ilustra Van Lagenhoeve (pag. 14). A interação com o Brasil e outros países da América do Sul ocorreu separadamente, o que influi no retorno dado ao investimento realizado nos projetos de cooperação e até certo ponto, denota a possibilidade de associação entre estes países apesar do interesse em inserir-se no continente africano de forma unitária.

Em vista deste cenário e da forma destoante com a qual o discurso de aproximação com sua própria região se associa com a prática e seus resultados⁴, tanto Brasil quanto África do Sul acabam sofrendo um confronto de prioridades entre suas responsabilidades na arena global e a nível regional, estando ambos os níveis interligados e consideravelmente interdependentes. Sem liderança amplamente reconhecida, não há como sustentar o soft-power ou o peso político dos líderes regionais.

Tais impasses observados em meio às associações inter-regionais prejudicam a possibilidade de uma aproximação inter-regional posterior, posto que não conferem vínculo extenso, nem comprometem um grupo de países a formalizar a integração. Tendo em vista a necessidade de detalhar a forma com a qual América do Sul por meio do Mercosul e a África Austral por meio da SADC podem e devem se associar de maneira mais intensa, o próximo capítulo busca expor mais detalhadamente a presença de associações inter-regionais para ambos os casos, a partir do início da década passada.

⁴ Malamud e Rodriguez (2011)

Capítulo 2 – O comércio entre SADC e Mercosul atualmente

Como exposto no capítulo anterior, o inter-regionalismo consiste na aproximação entre regiões como um recurso para se sobrepor em relação à influência de outrem, balanceando as interações de duas regiões na medida em que assumem forma de grupos regionais com mais força, se comparados a Estados negociando unitariamente. Além desta característica central, este mesmo processo abre espaço para ampliar as possibilidades de relacionamento dos países sem forçá-los a progredir em fases sucessivas, se este não for o interesse das partes, como foi evidenciado por meio dos diferentes tipos de inter-regionalismo descritos por Hanggi.

O inter-regionalismo se insere como um gênero de relacionamento necessário dentro de uma conjuntura permeada por diversas formas de associação multilateral, global e bilateral. Para o caso da SADC e do Mercosul, percebe-se um baixo nível de interação regional em comparação a projetos individuais, ou ainda, negociações com países do Norte. Em outras palavras, a coesão interna das regiões não estaria de fato consolidada para garantir a interação na forma inter-regional mais complexa.

A condição particular em que se encontram SADC e Mercosul foi anteriormente descrita por Krapohl (2011), que evidencia suas relações intra-regionais assimétricas e de projeção internacional passível de otimização. Para a análise em questão, no entanto, convém também conferi-la por meio da associação e comparação das trocas comerciais ocorridas recentemente, posto que tais características ainda persistem na atualidade e dão margem para lançar prospectivas e determinar a necessidade e o nível de sucesso de uma aproximação inter-regional destes dois grupos.

A tabela 1 demonstra os dados de exportação dos membros plenos do Mercosul direcionados àqueles integrantes da SADC. Com base nisto, é possível constatar a baixa proporção de mercadorias advindas de países no sentido Mercosul - SADC.

Tabela 1: Exportações de países do Mercosul para os países da SADC, 2007-2013 (US\$ FOB)⁵

Fonte⁶

Mesmo considerando as exportações destinadas à África do Sul, principal economia da região e maior destino destas exportações, a diferença de valor entre o país com maior valor exportado nos últimos seis anos (Brasil) em relação àquele do menor valor no mesmo período (Venezuela) excede os onze bilhões de dólares em menos de uma década.

Isto implica dizer que os países de uma mesma região podem entrar em competição ao tentarem atingir o mercado externo de um mesmo local, posto que agem separadamente e sem articulação prévia entre regiões. Existe nos países sul-americanos uma certa semelhança no tipo de produto destinado à exportação, como combustíveis, animais vivos e demais produtos agrícolas⁷. Além de poder interferir no crescimento do bloco, esta limitação os deixa sujeitos à competição contra países de outras regiões que são produtores dos mesmos, ou ainda, contra agrupamentos mais articulados.

Naturalmente, os países com maior destaque econômico na região sul-americana (Brasil e Argentina) apresentam somas mais significativas no total exportado neste espaço de tempo, sendo responsáveis por mais de 90% do valor total das exportações à SADC. Da mesma forma, o país africano com a economia mais influente da região também se torna o mais atrativo destino das exportações sul-americanas.

⁵ Dados da Venezuela incluem exportações anteriores à sua adesão como Estado parte no Mercosul (2012)

⁶ Alice web - <http://aliceweb.mdic.gov.br/menu/index/item/tiposConsulta>, e Ministerio de Industria, Energía y Minería de Venezuela: http://www.dni.gub.uy/publicaciones-y-estadisticas/politica-industrial/-/asset_publisher/meihEi6OBV81/content/comercio-exterior-de-los-paises-del-mercosur-integrantes-y-asociados-

⁷ Fonte: Relatório de Intercâmbio Comercial América do Sul x África – Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR).

A soma do que foi direcionado à África do Sul apenas entre 2006 e 2013 compõe mais de 60% do valor total das exportações do Mercosul, o que acaba se tornando uma forma de assimetria interna à SADC, na medida em que os países abrem suas economias de forma desordenada, e onde esse mesmo país poderia buscar reverter este quadro de maneira gradual por meio do estímulo ao comércio intra-bloco com vistas à maior abertura comercial da SADC posteriormente.

Embora o total importado em cada país africano indique a quantidade exportada pelos integrantes do Mercosul, estes resultados não confirmam uma aproximação realmente inter-regional, posto que, mais uma vez, os países são ali considerados atores unitários distantes da institucionalização típica do ‘pure interregionalism’.

Por hora, o que o valor acumulado em trocas comerciais entre as duas regiões demonstra estaria mais próximo da ideia de ‘old regionalism’, e portanto, demonstra a necessidade de fomentar o comércio inter-regional por diferentes vias, para que suas relações não sofram desgaste e saiam de foco.

Se considerarmos os valores exportados no sentido SADC-Mercosul associados àqueles da tabela 1.1, é possível observar o número também variável de valores adquiridos com a troca comercial em si, com maior fluxo presente em países africanos exportadores de combustíveis e minérios⁸ e menor valor exportado do que o sentido contrário (exportações Mercosul-SADC). Com isso, é possível constatar a necessidade de maior fomento ao comércio entre as duas regiões.

Tabela 1.2: Exportações dos países da SADC para os países do Mercosul 2007-2013 (US\$ FOB)⁹

*Total em US\$mi

Fonte¹⁰

8 Fonte: Fonte: RelatórioS de Intercâmbio Comercial América do Sul x África; África do Sul, Angola, Botsuana, Madagascar, Moçambique, Namíbia, Tanzânia, Zâmbia – Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR).

9 Dados da Venezuela incluem exportações anteriores à sua adesão como Estado parte no Mercosul (2012)

Em um breve relatório voltado para as medidas a serem aplicadas para amenizar os efeitos da recessão mundial na região da África Austral, Chipeta (2011, pag. 5) expôs a necessidade de aproximação com países do sul afim de diversificar o comércio internacional dos integrantes da SADC. O interesse e a necessidade de consolidar relações com regiões mais homogêneas existe, mas ainda tem empecilhos associados à “pobreza da agenda de integração regional em todas as áreas de intervenção prioritárias”.

O exemplo mais condizente a uma aproximação institucionalizada em nível inter-regional foi o estabelecido a partir de 2008, quando o Acordo de preferências entre Mercosul e SACU¹¹ foi ratificado e assim, se tornou um dos elementos motivadores o intercâmbio comercial entre cinco países membro da SADC e o Mercosul.

Por meio de tal acordo, uma grande variedade de produtos, do setor agropecuário ao farmacêutico, passou a ser requisitado para suprir o consumo do grupo composto por África do Sul, Botswana, Lesoto e Suazilândia, havendo também a contrapartida do Mercosul em suprir suas demandas por meio de uma ampla variedade de produtos advindos da SADC.

A consequência direta deste acordo foi a intensificação do comércio nos dois sentidos, ainda que este não incluísse todos os componentes da Comunidade de Desenvolvimento para a África Austral. Como pode ser demonstrado por meio da tabela 1.3, o percentual de exportações tanto no sentido Mercosul-SADC quanto SADC-Mercosul se manteve estável ao longo do tempo e teve aumento significativo no ano após o Acordo de preferências.

Para além dos efeitos da crise mundial que repercutem na região desde 2007, Mahembe e Odhiambo (2013, pag.35) evidenciam que em 2008,

10 Alice web - <http://aliceweb.mdic.gov.br//menu/index/item/tiposConsulta>, e Ministerio de Industria, Energía y Minería de Venezuela: http://www.dni.gub.uy/publicaciones-y-estadisticas/politica-industrial/-/asset_publisher/meihEi6OBV81/content/comercio-exterior-de-los-paises-del-mercosur-integrantes-y-asociados-

11 “La ratificación del acuerdo de preferencias MERCOSUR-SACU, firmado en 2008, y la posibilidad de su ampliación en el mediano y largo plazo a un acuerdo de libre comercio o a una unión aduanera constituye un paso importante no sólo desde el punto de vista comercial, sino también para la atracción de inversiones en los diversos campos de actividad de la producción y servicios” (D’ELIA e STANCANELLI 2009,pag.79)

foi estabelecido entre os membros da SADC o Tripartite Free trade Area, um acordo de tarifas que engloba SADC, COMESA e EAC, com o objetivo de criar um espaço econômico com um amplo mercado africano. Isto configura mais um passo para a coesão interna do grupo e para a atração de investimentos, e acompanha ainda a atração de FDI's à região.

Tabela 1.3: Número total de exportações¹² entre 2007 e 2013

Fonte: Alice web -
<http://aliceweb.mdic.gov.br/menu/index/item/tiposConsulta>

O que ocorre no caso do acordo entre SACU e Mercosul é que a maior parte das exportações contabilizadas na SADC são compostas por este sub-grupo, o que, segundo Behar e Edwards (2011, pag.6) faz com que a própria Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral possa ser dividida entre países com maior interação com o mercado exterior, e aqueles que dependem desta Integração Regional para comercializar seus produtos dentro dela própria. Além disso, os autores pontuam que o comércio intra-bloco possui cerca de 60% de suas mercadorias destinadas à SACU, principalmente para a África do Sul.

Este fato se associa ainda ao grande número de instituições regionais presentes em toda a África. Por um lado, isto promove a interação e o diálogo dos países em diferentes temas, levando-os a ponderar melhor o uso da força e a manutenção de impasses de forma conjunta, na medida do possível. Por outro lado, isto também implica em um certo desequilíbrio destes mesmos grupos, na medida em que a instabilidade gerada dentro de um grupo pode repercutir em outro com maior facilidade.

¹² Não inclui membros associados, nem a Venezuela antes de 2012.

Uma vez que o intercâmbio entre Mercosul e SADC se mostra pouco expressivo em comparação a outras regiões e outras formas de aproximação, também é importante observar o tipo de mercadoria exportada para tais países, levando em consideração o que é destinado tanto para parceiros do Sul, quanto para aqueles do norte, para onde uma grande parte do comércio de Mercosul e SADC se direcionam. De início, sabe-se que muitas das mercadorias a serem exportadas pelas duas regiões em questão são de baixo valor agregado, e que são direcionadas primordialmente aos integrantes da tríade firmada ao final da Guerra Fria: Estados Unidos, a países da região Ásia-pacífico (especialmente a China) e os países europeus, que invariavelmente negociam a entrada de produtos na União Europeia por meio desta instituição maior.

A desvantagem é agravada quando tais exportações do Mercosul possuem maior concentração em produtos primários de origem agropecuária, combustíveis fósseis não refinados e matérias primas que variam de acordo com cada país¹³. No caso da SADC, o que se constata é uma maior concentração de matérias primas além do ouro, pedras preciosas, combustíveis, minérios e produtos têxteis para exportação, todos destinados principalmente à China, Índia, África do Sul e aos países europeus¹⁴. Com efeito, torna-se um grande desafio buscar agir contrariamente ao estabelecido pelas economias dominantes, embora a relativização deste gênero de pressão externa e a aproximação entre países e regiões fosse o principal fator motivador para a inter-regionalização. Sem a devida aproximação comercial, este processo se torna ainda mais difícil, posto que a falta de interação e incentivo mútuo limita os em quantidade e variedade. Nas palavras de Melitz (2003): “High barriers between countries reduce not only the volume of a particular product being exported to a particular destination, but also the number of different products being exported there”.

O perfil das exportações entre SADC e Mercosul possui semelhanças, até certo ponto, quando se leva em conta aquelas mercadorias comercializadas dentro das respectivas regiões. Internamente, em

13 Fonte: <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/ven/>;
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf

14 Destacam-se nesse caso Portugal, França, Holanda e

concordância com a tendência observada no comércio internacional, os países com maior influência econômica figuram entre os principais destinos e origens das mercadorias dos países, obtendo destaque sem se tornarem os proporcionalmente mais participativos, fato que acrescenta outro aspecto à dominância dos líderes regionais no intercâmbio comercial entre regiões. Neles, países vizinhos não constam como grandes parcerias, à exceção da Argentina, como demonstram as figuras 1 e 2:

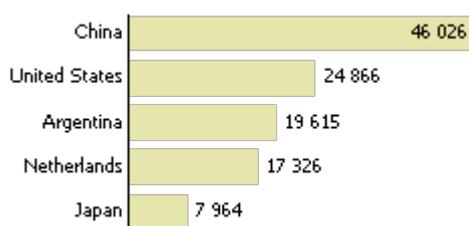


Figura 1: Principais parceiros econômicos do Brasil em 2013 (em US\$mi)

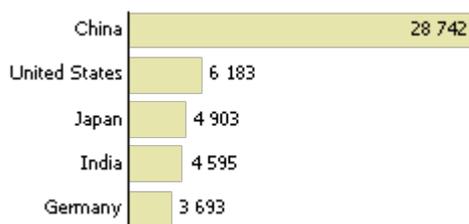


Figura 2: Principais parceiros econômicos da África do Sul em 2013 (em US\$mi) fonte: UNCTAD

No comércio estabelecido entre os dois grupos, destacam-se como exportação as commodities e demais produtos com baixo nível de industrialização, à exceção de automóveis exportados pela África do Sul e das aquisições militares e de maquinário de exploração petrolífera que foram negociados e vendidos ao longo da última década pelo Brasil.

Com um total de exportações no ano de 2013 somando 414 bilhões de dólares, o Mercosul ainda não representa grande prioridade enquanto parceiro comercial da região da África Austral, nem caminha explicitamente para o estabelecimento de uma aliança inter-regional. Este valor total engloba não mais de 10% das exportações do bloco sul-americano e do crescimento passível de estímulo de crescimento destas atividades.

Na mesma medida, o total de US\$322 bilhões¹⁵ em exportações não demonstra resultados expressivos quando comparados ao exportado ao Mercosul, atestando que talvez seja necessário, se não crucial, associar-se a outras regiões cujo interesse não se concentrará exclusivamente nos recursos naturais da região, dando margem a uma maior sofisticação do tipo de produto a ser exportado e uma maior atração para investimentos de diferentes origens. Como apontam Mahembe e Odhiambo (2013), os Foreign Direct Investments cresceram nos principais países da África Austral em porcentagens anuais bastante altas, chegando a duplicar o valor empreendido em negócios nestes países ao longo dos últimos vinte anos¹⁶. Ainda que as exportações do Mercosul componham baixa contribuição para o valor total das exportações da SADC e vice-versa, a inserção altamente competitiva existente hoje em investimentos para a África faz com que seja necessário às regiões buscar parcerias, levando ainda em conta a proximidade de interesses de ambas as regiões.

No caso da região contemplada pela SADC, o ponto fundamental desta aproximação está na diversificação de parcerias, a potencialidade de atrair novos investimentos, assim como na própria diversificação de alternativas e estratégias de projeção internacional, tendo em vista o pouco número de acordos inter-regionais que possui.

Os países da África Austral, assim como aqueles do Mercosul, ainda estabelecem diversos acordos comerciais separadamente, valendo-se da confiabilidade e do potencial do país agindo por si só. No caso da África do Sul, por exemplo, as negociações com a UE trouxeram desvantagens à região em vez de repercutir positivamente, ao contrário do esperado no caso da entrada de investimentos em um país emergente com liderança regional.

Problema semelhante é enfrentado pelo Brasil no momento em que enfrenta dificuldades de liderar sua região de maneira simultânea ao processo de projeção multilateral do país, configurando aquilo que Malamud e Rodriguez (2013) chamam de ‘bifrontalidade’. Posto que o amplo

15 Este total representa um crescimento de aproximadamente 10% a.a. se considerados os valores desde 1980

16 Neste ponto, é importante lembrar que os Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs, ou FDI na sigla em inglês) são, em sua maioria, projetos de longo prazo que exigem certa confiabilidade de retorno financeiro ao longo do tempo.

reconhecimento do país se dá em função de sua liderança regional, os processos multilaterais não deveriam segregar a ação regional, mas dar mais uma porta de entrada para estas iniciativas, de forma que os investimentos possam influir de fato na região como um todo.

O que fica evidente por meio desta breve exposição de aspectos do comércio de Mercosul e da SADC é que ambos ainda enfrentam impasses de ordem interna e ainda não alcançaram suficiente envolvimento para tornar real uma formalização de suas relações inter-regionais. No entanto, o comércio tem se intensificado gradualmente nas duas regiões e busca estabelecer um espaço mais claro para as trocas comerciais das duas regiões, a serem guiadas por seus respectivos líderes regionais. A seguir, o capítulo final visa expor de maneira breve as alternativas e possibilidades dos dois blocos para estreitarem suas relações.

Cap. 3 – Possibilidades e perspectivas de um projeto inter-regional

Tendo em vista o atual estabelecimento de relações comerciais ainda tímidas entre as duas regiões, mas com grande potencial para projetos maiores, é preciso agora considerar como o exposto no segundo capítulo pode influir nas futuras relações entre Mercosul e SADC, que são cruciais para a consolidação dos projetos brasileiro e sul-africano de inserção internacional, mas também para a própria continuidade destes dois grupos em que se situam.

A possibilidade de um estreitamento entre ambos perpassa também pela prévia existência de interação e de pontos comuns encontrados nestas duas regiões em foco. Por meio desta proximidade anterior, foram firmados discursos e parcerias capazes de vincular países africanos a alguns sul-americanos, dando base para progredir em direção a projetos de maior escala.

Por fim, outro ponto crucial a ser considerado para o bom desempenho desta aproximação inter-regional é como o comércio inter-regional (e nisto inclui-se o gênero de produto comercializado por essas regiões) poderia contribuir de forma conjunta para a progressão das economias envolvidas, e para criar em torno dos países em ambas as regiões um crescimento econômico mais

autônomo em se comparada à atual configuração de parcerias, posto que estaria ainda mais próximo de países do Sul com diálogo e interesses convergentes.

3.1 – Alguns antecedentes da proximidade entre Mercosul e SADC e seus desdobramentos

Mercosul e SADC possuem, desde o início de suas formações, características em comum que foram exploradas posteriormente com o intuito de legitimar a interação de seus membros. Ambos foram instituídos ainda no início dos anos 1990, e contavam então com objetivos gerais envolvendo maior autonomia da região e estímulo para a coesão a nível regional, que seria alcançada gradativamente de acordo com os níveis da integração regional descrita no caso europeu por diversos autores, como **Moravcsik e Mitrany**. Os dois projetos se assemelhavam também nas alternativas que possuíam para se sobressaírem no cenário internacional, ainda que não lidassem de fato com o mesmo nível de integração regional.

Em um contexto anterior ao próprio estabelecimento de Mercosul e SADC, os mesmos países que compõem as duas regiões já assumiram perspectivas semelhantes através da ideia de substituição de importações como alternativa à dependência econômica, somada à falta de tecnologia e força de produção em setores variados e pelas reivindicações para um sistema mais equilibrado, resultando posteriormente na ideia de uma Nova Ordem Econômica Internacional.

Hoje, além da busca por maior visibilidade em nível global, estes grupos de países possuem em comum o crescimento econômico embasado na exportação de commodities, tanto agrícolas quanto de petróleo e minerais, variando de país para país em termos de proporção.

Ao longo dos anos, diversos projetos paralelos foram arquitetados e acabaram por envolver tanto integrantes do Mercosul como da SADC. Tal é o caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que ainda em meio à Guerra Fria surgiu com a proposta de integrar os países com abertura para o Atlântico Sul em uma zona de segurança com forte convergência para discussão referente aos tipos de ameaça e de iniciativa conjunta a serem adotados, mas sem qualquer vinculação direta com o comércio ou qualquer tema associado à economia de fato.

Mesmo constatando tais semelhanças e o interesse mútuo em expandir seu

comércio, as relações entre membros de Mercosul e SADC até o momento não foram compostas por grandes fluxos comerciais e ainda contam com pouco estímulo por parte de ambos os grupos. Novamente, Brasil e África do Sul figuram como protagonistas do diálogo, que fortaleceu-se na última década por meio de projetos de cooperação, investimentos de multinacionais e demais projetos em âmbito multilateral, como demonstrado no capítulo anterior.

No caso específico do Brasil, apesar de pautar suas relações com o continente através de precedente histórico e identidade comuns, o país foi responsável pela abertura de uma nova fase de tais relações durante o governo Lula¹⁷, em que o continente africano assume maior prioridade na agenda externa e cresce consideravelmente como destino para produtos brasileiros, projetos de cooperação, além da reabertura de embaixadas e novos investimentos de infraestrutura.

De certa forma, este nível moderado de interação constitui o primeiro precedente que possibilita contornos mais precisos à relação entre as duas regiões neste início de século, na medida em que as iniciativas de cooperação e inserção (privada e pública) estabelecidas durante o governo Lula da Silva deram um novo direcionamento ao diálogo entre Brasil e África, em que tanto Mercosul quanto SADC buscaram priorizar suas relações com a UE, que prevalece como um dos principais destinos para suas exportações.

Seguindo a tendência mundial de inserção na África, buscou-se expandir as opções brasileiras e as zonas de influência do país para além dos países com que já mantém relações amistosas. O único impasse a essa ideia é a continuidade irregular destes planos no governo sucessor.

Para se conferir avanços na consolidação das relações inter-regionais, um dos grandes desafios é saber se vincular com os demais países de menor porte, sem comprometer ou relativizar a presença dos líderes regionais que já se firmam como grandes parceiros comerciais, além de serem a destinação principal de muitos investimentos de longo prazo na região. Sem uma alternativa guiada pelos mesmos, as relações comerciais prevalecerão favorecendo os mesmos países de antes da aproximação, mas de maneira mais intensa. Por um lado, cobra-se uma atitude altruísta da parte destes países, que agiriam então tendo em vista o retorno que

17 MOLINARI (2014)

poderiam receber com a abertura da região para um grupo específico.

Outra forma de expor este mesmo problema seria considerar que o crescimento do comércio entre determinados países não atesta necessariamente a inclusão de seus vizinhos, mas sim o engajamento indireto desses países menores, que ficam em segundo plano e se comportam de tal forma em função da interdependência irregular que sofrem regionalmente, formando assim, uma espécie de ‘Interregional interlocking trap’ que ocorre com especialidade na África Austral.

Dando continuidade a tais projetos em uma outra esfera, Brasil e África do Sul, juntamente com a Índia, deram origem ao IBAS a fim de promover a comunhão de interesses e valores comuns a nível global e a busca por crescimento e maior espaço para a ação política destes países. Muito do que compõe hoje as relações América do Sul– África Austral também pode ser atribuído ao IBAS e ao BRICS, pela abordagem multilateral que foram capazes de dar à cooperação sul-sul de seus integrantes, e pela própria extensão de suas agendas, amplamente voltadas para a conquista de mais espaço na arena global para países emergentes e maior autonomia econômica¹⁸. O que se observa, no entanto, é a dificuldade em transmitir tais iniciativas de forma concreta. Mesmo atingindo grande visibilidade em eventos distintos, como a promoção da paz e a cooperação técnica, o próprio IBAS enfrenta hoje o desafio de se concentrar em temas voltados para a economia de seus integrantes. Como afirma Flesher (2007, 24): “most likely IBSA will not focus on trade”, posto que o foco do grupo prevaleceu em temas políticos e ainda apresenta pouca interação entre seus membros.

Na medida em que os três países integram tanto IBAS quanto o BRICS, é difícil determinar quais resultados surgiram exclusivamente em função de um ou de outro. O que vem interferindo na ação destes grupos é a própria simultaneidade descoordenada de coalizões estabelecidas, em meio a um contexto de recuperação econômica em diversos países afetados pela crise, o que acaba provocando um descompasso entre as ações de grupos que poderiam se beneficiar dos ganhos uns dos outros.

¹⁸ São temas abordados em projetos do IBAS: democracia, redução da pobreza, políticas públicas de educação e ciência e cooperação tecnológica, enquanto o BRICS também se associa ao desenvolvimento.

Part of this apparent loss of interest in the IBSA Forum seemingly stems from the fact that since late 2010, all three IBSA countries have been members of the BRICS group of emerging economies, which has undoubtedly overshadowed the IBSA Forum in global governance discourses of late. (WOOLFREY, 2013, pag.4)

A dificuldade em focar e balancear a ação dos grupos em que se inserem é um forte indicativo da necessidade de se definir metas mais claras que possam refletir seus interesses e, ao mesmo tempo estar de acordo dentro de suas respectivas regiões, buscando cumprir uma agenda e coordenar os projetos existentes de forma complementar. Essa dificuldade permeia vários níveis de ação e tem sido prejudicial para a conclusão dos projetos delimitados tanto no espaço intra-regional, quanto de forma conjunta no exterior.

Já o BRICS vem buscando um grande número de iniciativas voltadas para o estreitamento de suas economias, mas, no que tange o fortalecimento das regiões, sua configuração limita-se à expectativa de melhorias em âmbito regional por meio da mútua inserção de países vizinhos nas outras regiões, sem contar com um plano que envolva de fato a dinamização do comércio regional levando em conta a presença ativa destes países vizinhos em múltiplas dimensões. Efetivamente, excluir tais parceiros comerciais do processo o tornaria incompleto, na medida em que os países do BRICS são qualificados como líderes regionais justamente pela presença e influência deles em países vizinhos.

A iniciativa que mais se assemelha a isto seria o já citado Acordo de Preferências entre SACU e Mercosul, que surgiu por meio de negociações encabeçadas por Brasil e África do Sul e representa um considerável pontapé na aproximação entre as duas regiões. Seu próximo passo seria, então, dar continuidade às trocas comerciais com vistas a estender seu alcance e fomentar outras áreas em que as partes poderiam estabelecer parcerias.

Reiterando a ideia de complementaridade, a aproximação Mercosul-SADC tem o potencial de agir como um projeto paralelo capaz de alinhar os interesses econômicos dos países envolvidos, atingir resultados esperados e necessários aos demais projetos encabeçados pelas respectivas potências médias no BRICS e no IBAS, e também repercutir em duas regiões de extensão

muito ampla e onde observa-se atualmente a tentativa de países desenvolvidos em se inserir e reabrir seus mercados nestas mesmas regiões.

3.2 – O mercado de commodities e as alternativas para Mercosul e SADC em um projeto inter-regional

O mercado de commodities tem sido foco de muitas discussões sobre o futuro dos países em desenvolvimento, atualmente articulados em grupos multilaterais como os descritos na sessão anterior. As previsões otimistas a respeito deste segmento do mercado foram o principal fator que impulsionou o bom desempenho destes países nas exportações desta última década, quando se beneficiaram da alta demanda do crescimento chinês, também em constante aceleração, junto à recessão econômica acumulada nos grandes centros da economia desde 2006.

O aumento do preço das commodities ao longo da primeira década de 2000 fez com que houvesse uma maior concentração do valor das exportações em poucos produtos. No caso brasileiro, os 8% dos produtos mais exportados representavam 80% do total em 2001. Este valor aumentou para 87% em 2011. Para o caso indiano, estes valores se mantiveram em 76% no mesmo período. As exportações sul-africanas tiveram também aumento da concentração, com valores subindo de 79% em 2001 para 85% em 2011. (SCHON, pag. 2, 2013)

A dificuldade em encontrar dados referentes ao comércio entre países das regiões, com destaque aos africanos, é apontada no relatório da UNECA (2011 , pag. 38) como um ponto passível de combate, sendo necessário para garantir a progressão das iniciativas em que estes países se inserem. Sem tais dados e o esforço para promover a integração, informações a respeito da região como um todo tornam-se inacessíveis e não dão margem para explorar as qualidades e defeitos presentes na economia destes países, mas principalmente no processo de integração regional e inter-regional.

A expectativa do bom desempenho nas exportações de produtos primários ou pouco industrializados vem influenciando os fluxos de investimento nestes mesmos países durante a última década, de maneira que apenas recentemente se deparam com a possibilidade de oscilações no mercado e dependência econômica em torno de suas commodities. Esta tendência tornou-se um forte indicativo da falta de infraestrutura nas regiões, que necessitam variar o gênero de exportações para que seu desempenho

sofra o mínimo possível em função de oscilações do mercado.

A baixa diversificação dos produtos da pauta de exportação em ambos os lados faz com que o comércio se torne um desafio. A alternativa seria, para Schon (2013), a intensificação do comércio intra-industria, que é apontado como uma oportunidade ainda pouco explorada entre países emergentes. O engajamento das regiões envolvendo proporções maiores nestas trocas dependeria, então, do interesse comercial em se fazer tal investimento, levando em conta o retorno que poderia proporcionar à região, mas às próprias unidades nele inseridas.

Por estarem muitas vezes vinculados a empresas privadas, como no caso da extração de petróleo, coordenar a dependência em commodities configura um grande desafio nos dois casos em destaque, principalmente quando se considera a competição de preços em escala global como fator de grande peso na valorização dos produtos. Sem alternativas para reverter as vantagens comparativas de países altamente industrializados, a perpetuação das commodities agrícolas, pecuárias e de minerais prejudica o desenvolvimento da região e os projetos políticos tanto desta quanto de Brasil e África do Sul em um contexto mais amplo.

Tendo em vista a necessidade de um cenário muito extenso, se não utópico, para garantir a uma região autonomia econômica e inserção em diferentes mercados, o primeiro passo em direção a um projeto inter-regional seria considerar os impasses estruturais existentes em diferentes níveis (desde o nacional até o global) e buscar interagir com todos eles, mas priorizando a comunicação intra-regional em função da urgência em reagir à crescente tendência de inserção de outros países na região, buscando assim o melhor retorno possível para o conjunto dos países.

A intensificação do comércio intra-industria é apontada, no entanto, como um dos principais elementos a serem estimulados entre as regiões, na medida em que acrescenta mais opções de destino e, portanto, amplia a competitividade porque tem mais demanda e garante aos países vantagens comparativas, como demonstra Tussie (1987).

Apesar de não necessitar de fases sucessivas para seu estabelecimento, a construção de relações inter-regionais envolvendo este tipo de comércio em detrimento ao comércio inter-indústria requer um maior nível de homogeneidade regional para que realmente se destaque em

relação a outros processos e tenha condições de apresentar resultados positivos.

Para além da necessidade de apresentar-se como prioridade em ambas as partes, é preciso elaborar planos de integração que intensifiquem a ação em frentes distintas, como o próprio comércio, mas também a cooperação técnica e a presença de investimentos advindos de países destas regiões. A intensificação do comércio inter-regional funcionaria como uma ponte para a elaboração de tais projetos, e vice-versa, promovendo o desenvolvimento mútuo e gradual.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou observar os avanços e possibilidades recentes da aproximação inter-regional de duas regiões: África Austral e América do Sul, guiadas por meio de dois projetos de integração com perfil semelhante: Mercosul e SADC. Para isto, buscou-se dar ênfase no conjunto de países a ser analisado e à necessidade de um diálogo mais homogêneo, que conta com a influência e capacidade dos países líderes da região (Brasil e África do Sul), sem excluir do processo seus vizinhos.

O estabelecimento de relações inter-regionais mostrou-se possível tomando como base não só a necessidade de fortalecer o comércio das regiões em face de outras possíveis competidoras, mas também em função do potencial de tal aproximação como uma alternativa eficiente de inserção comercial tanto no sentido Mercosul-SADC, quanto SADC-Mercosul.

Até o momento, o estreitamento ocorrido entre Mercosul e SADC resume-se a um acordo de preferências que ocasionalmente envolve alguns membros da África Austral (precisamente, aqueles que integram a SACU) e o Mercosul, encabeçado pelo Brasil. A participação pouco expressiva de seus países vizinhos evidencia novamente a competição de mercado como elemento comprometedor das relações intra e inter-regionais.

Apesar do papel complementar que uma integração inter-regional poderia proporcionar em relação aos grupos inseridos em outros arranjos, como BRICS e IBAS, o baixo valor exportado entre as

duas regiões ao longo dos anos é um indício da insuficiente prioridade dada ao fortalecimento comercial da região, repercutindo em outras áreas de grande importância, como infra-estrutura do país, e o próprio desenvolvimento sócio-econômico.

Como exposto anteriormente, isto ocorre em função da competição dentro das regiões, que compõem suas exportações com produtos semelhantes e de baixo nível de industrialização, associado à própria vulnerabilidade destes em relação a fatores externos os quais são incapazes de reverter, como pressões de mercado e vantagens comparativas de outros países industrializados em exportar produtos industrializados.

Para contornar tal situação e concretizar a proposta de integração do inter-regionalismo em si, é preciso observar a disposição e as etapas necessárias para a consolidação desta proposta, que caso concretizada, requereria o engajamento dos países envolvidos em vários níveis. O primeiro deles, nacional, envolveria a melhoria da infraestrutura dos países (de transporte, comunicação entre os países, especialmente), contribuindo para a interação com seus vizinhos.

Seguindo esta linha, outro elemento crucial seria permitir a entrada mais intensa de produtos africanos na região sul-americana e vice-versa, fazendo com que essa destinação se torne uma opção mais atrativa para se construir negócios. Neste contexto, observou-se a necessidade de incentivar diferentes tipos de produto a serem exportados por ambas as regiões, sem se restringir às referidas commodities.

O caminho mais suscetível ao avanço comercial, como apontado por Schon (2013), o fomento do comércio intra-indústria, em substituição ao convencional inter-indústria. Assim, seriam mantidas duas vias distintas para a intensificação do comércio, mas depende do interesse em ampliar seu comércio na região, do engajamento dos países de SADC e Mercosul independentemente do nível de projeção que possuem fora da região.

Por fim, observou-se que para garantir o sucesso deste projeto, seria necessário agir de forma simultânea em relação a outros tipos de projetos que as regiões têm em comum, sabendo beneficiar-se deles e tendo uma visão dos diversos níveis envolvidos no processo e de como ele pode afetar o futuro dos países envolvidos em diferentes escalas. Para tanto, outro ponto elementar para colher bons resultados está na formulação de uma agenda regional que envolva a opinião de

todos os seus integrantes. Assim, a definição de uma agenda que não comprometa outros projetos adjacentes se torna necessária.

Bibliografia

BAERT, F., SCARAMAGLI, T., SODERBAUM, F. Introduction: Intersecting Interregionalism. In: BAERT, F. et al. (Org.). *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*. Dordrecht: Springer, New York, 2014. p. 1-14.

BEHAR, Alberto e EDWARDS, Lawrence. How integrated is SADC? Trends in intra-regional and extra-regional trade flows and policy. World Bank e-library. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-5625>
Acesso em: 19/02/15

CHIPETA, Chinyamata. A crise econômica e financeira mundial e a necessidade de medidas de contraposição a nível regional da SADC. Disponível em: http://www.sadc.int/files/7613/6724/7479/GEFC_Policy_Paper_2011_Portuguese.pdf
Acesso em: 09/03/15

D'ELIA, Carlos, Stancanelli, Nestor E. Argentina-Sudafrica: Inserción em el Mundo y Relación Bilateral. Revista del CEI. nº16, Noviembre 2009.

FAWCETT, Louise L. Regionalism in World Politics: Past and Present. In: FAWCETT, Louise, HURRELL, Andrew. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*; Oxford University Press. Oxford, 1995. p.1-14.

FLEMES, Daniel (2007) "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum", GIGA working paper.

HANGGI, Heiner. Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology. In: HANGGI, H., ROLOFF, R., RULAND, R. (Ed.). *Interregionalism and International Relations*. Routledge, London, 2006. p.31-62.

_____. Aliceweb. Brasília: MDIC. Disponível em: <http://alicesweb.mdic.gov.br/>. Acesso em: 14/01/15

_____. Estatísticas de comércio exterior do Mercosul. Disponível em: <http://www.dni.gub.uy/publicaciones-y-estadisticas/politica->

industrial/-/asset_publisher/meihEi6OBV81/content/comercio-exterior-de-los-paises-del-mercosur-integrantes-y-asociados- Acesso em: 14/02/15.

_____. Economic Commission for Africa – Sub-regional Office for Southern Africa. South-South and Triangular Cooperation: Implications for Southern African Countries. June 2011. Disponível em:

http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/sro_sa_south-south-triangular-cooperation.pdf . Acesso em: 10/01/15.

KRAPOHL, Sebastian. Asymmetries and Regional Integration: The Problems of Institution-Building and Implementation in ASEAN, MERCOSUR and SADC. Disponível em: http://www.unibamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professoren/politikwissenschaft_insbt/int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp_region_Integration/BOPIR4-2010.pdf

MAHEMBE, Edmore, ODHIAMBO, Nicolas M. The dynamics of foreign direct investment in SADC countries: experiences from five middle-income economies. *Problems and Perspectives in Management*, Volume 11, Issue 4, 2013.

MALAMUD, Andrés, RODRIGUEZ, Julio C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais* v. 1 n. 2 jul-dez 2013 p. 167-183

MELITZ, Marc J. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, Vol. 71, No. 6. (Nov., 2003), pp. 1695-1725.

MOLINARI, Carlos. Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy. SAIIA Occasional Papers no.179, March 2014. Relatório de Intercâmbio Comercial América do Sul x África – Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR).

ROLLOFF, Ralph. Interregionalism in theoretical perspective: State of the Art. In: HANGGI, H., ROLOFF, R., RULAND, R. (Ed.). *Interregionalism and International Relations*. Routledge, London, 2006. p. 15-30.

SCHOR, Adriana. Cooperação Sul-Sul e IBAS: Mais Comércio na Política. Disponível em: <http://caeni.com.br/blog/?p=419> Acesso em: 20/03/15.

TUSSIE, Diana. 1987. The Less Developed Countries and The World Trading System. A Challenge to the GATT. London: Printer

VAN LAGENHOVE, Luk, COSTEA, Ana C. The Relevance of International Integration For. Disponível em: <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/arelevanciaadaintegracaoregionaldaafrica.pdf> Acesso em: 29/01/15.

_____. Observatory of Economic Complexity . Venezuela Trade Data. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/ven/> Acesso em: 11/02/2015

_____.European Union, Trades in Goods with Mercosur. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf Acesso em: 14/02/15

WOOLFREY, Sean. The IBSA Dialogue Forum ten years on: Examining IBSA Cooperation on Trade. *Tralac Trade Brief* n° S13TB05/2013, August 2013.