UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina

ISABELA FUREGATTI CORRÊA

Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL:
do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico

VERSÃO REVISADA

São Paulo
2015

ISABELA FUREGATTI CORRÊA

Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL:
do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Integração da
América Latina da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências.

Linha de Pesquisa: Práticas Políticas e
Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Luis
Chaves Feijó.

VERSÃO REVISADA

São Paulo
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C 824e Corrêa, Isabela Furegatti
Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL: do
regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico /
Isabela Furegatti Corrêa ; orientador Ricardo Luis
Chaves Feijó . - São Paulo, 2015.
140 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação
Interunidades em Integração da América Latina. Área
de concentração: Integração da América Latina.

1. Mercosul. 2. Regionalismo. 3. América do Sul.
I. , Ricardo Luis Chaves Feijó, orient. II. Título.

Nome: FUREGATTI CORRÊA, Isabela.

Título: Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Professor Doutor Ricardo Luis Chaves Feijó.

Instituição: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP).

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Aos meus pais, Izilda e Paulo, e à vida.

AGRADECIMENTOS

Ainda que este trabalho tenha sido criado por meio de palavras, não é apenas por elas que se compõe. Ele também se conforma por agradecimentos, gratidão, devoção, paciência e amor inestimáveis, infinitos e insubstituíveis. O mestrado não é para mim apenas um título; é uma conquista. O impossível se tornou realidade, mesmo trabalhando em período integral, com diversas outras responsabilidades em mente; mas sozinha eu não teria conseguido.

Primeiramente, dedico esse trabalho aos meus professores que direta ou indiretamente instigaram-me, motivaram-me, fizeram-me ver que tudo era possível. Especialmente aos meus dois primeiros orientadores, Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan e Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior, que mesmo distantes fisicamente, foram responsáveis pelo meu ingresso no mestrado de maneira exitosa e por manterem em mim acesa a vontade de estudar e contribuir com os estudos acadêmicos latino-americanos. Ao meu orientador, dedicado, atencioso e paciente, Prof. Dr. Ricardo Luis Chaves Feijó, pela excelente orientação, comprometimento, parceria e apoio em todas as etapas para que o sonho se concretizasse.

Também aos professores José Ruiz Briceño Ruiz, Márcio Bobik Braga, Adriana Schor, Renato Braz Oliveira de Seixas, Sedi Hirano, Luis Fernando Ayerbe e Tullo Vigevani, pelas aulas, sugestões, comentários e observações excepcionais, que abriram minha mente e meus olhos para o mundo, e que sobremaneira contribuíram para o desenvolvimento desse trabalho.

Às minhas chefes, Joana Ferreira Dias de Vasconcelos e Profa. Dra. Denise Saretta Schwartz, por permitirem que essa fase da minha vida se tornasse realidade e pela confiança no meu trabalho e na minha dedicação para com ele.

Aos meus amigos fiéis por entenderem os finais de semana sem vê-los, as mensagens respondidas com diversos dias de atraso; pelas ligações e mensagens de motivação e incentivo; e principalmente pelo carinho e confiança em mim e na

nossa amizade. Sobretudo à Pocket e Cathy, por além de tudo isso, também terem me auxiliado nesta pesquisa.

À Amélie, minha “irmã adotiva”, por estar sempre ao meu lado e ser a amiga que qualquer um gostaria de ter ao chegar em casa depois de um dia cansado e estressante, sendo recebida com lambidas e demonstrações efusivas de carinho.

Ao Luigi, por ser incansavelmente o companheiro de todas as horas, cuidando de mim e fazendo o possível para que os mínimos detalhes nunca me incomodassem e para que eu conseguisse fazer todo o meu trabalho da maneira mais tranquila possível.

Por fim, mas não menos importante, aos meus pais, Izilda e Paulo, pelo amor incondicional. Sem vocês eu não seria o que hoje sou. Vocês são parte de mim e eu tenho muito orgulho de enxergá-los em cada passo que dou na minha vida. Vocês são meu passado, meu presente e meu futuro. Corpo, alma e coração. Amo-os para sempre e minha gratidão será infinita.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a evolução do regionalismo latino-americano, sobretudo confrontando-se as principais características dos modelos de regionalismos no continente, caracterizados como “aberto” e “pós-hegemônico”. Ambos os regionalismos demarcam os períodos de criação e desenvolvimento do principal bloco econômico da América do Sul, o Mercosul, e determinaram suas transformações e seu desempenho. Tendo-se em vista sua relevância na história e nas mudanças do modelo da integração na região, por meio da análise histórica, o presente trabalho estuda os motivadores quando de sua criação, estrutura, relevância regional e como, ao longo dos anos, sofreu alterações devido às influências externas e domésticas de seus países membros, fatores estes fortemente influenciadores dos modelos de integração específicos que conformaram o bloco, denominados como regionalismos estratégico, social e produtivo. Com isso, busca-se demonstrar que o Mercosul reflete as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas ao final do século XX, culminando em sua criação, e transformando-o substancialmente na primeira década do século XXI.

Palavras-chaves: Mercosul. Regionalismo. América do Sul.

ABSTRACT

This paper focuses on the analysis of the Latin America's regionalism evolution, especially confronting the main features of regionalism models in the continent characterized as "open" and "post-hegemonic". Both regionalisms characterize the periods of creation and development of the main economic bloc in South America, Mercosur, and determine its transformations and performance. Due to its relevance in history as well as in the transformation of the regional integration pattern, through a historical analysis, this paper studies the issues that motivated its creation, structure, importance in the region and how, over the years, has changed due to external and domestic influences of its members, which strongly influenced in specific models of integration that composed the Mercosur, called strategic, social and productive regionalisms. Thus, it aims to demonstrate that Mercosur reflects the economic, political and social changes that occurred at the end of the twentieth century, culminating in its creation and development, modifying it substantially in the first decade of the current century.

Keywords: Mercosur. Regionalism. South America.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar la evolución del regionalismo latinoamericano, mediante la comparación de las principales características de dos modelos regionales, caracterizados como "abierto" y "post-hegemónico" en el continente. Los dos regionalismos representan los períodos de creación y desarrollo del principal bloque económico en América del Sur, el Mercosur, de la misma manera que determinó sus transformaciones y su rendimiento. Teniendo en cuenta su importancia en la historia, a través del análisis histórico el presente trabajo estudia los conductores de su creación, estructura, importancia en el comercio regional y cómo, a lo largo de los años, ha cambiado debido a las influencias externas e internas de sus países miembros, puesto que estos factores influyen fuertemente en los modelos específicos de integración que forman el bloque, llamados regionalismos estratégico, social y productivo. Por ello, se pretende demostrar que el Mercosur refleja todo lo que ocurrió en los modelos económicos, políticos y sociales a finales del siglo XX, culminando en su creación, lo transformando sustancialmente en la primera década de este siglo.

Palabras-claves: Mercosur. Regionalismo. América del Sur.

LISTA DE SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina das Nações
CARIFTA	Associação de Livre Comércio do Caribe
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GMC	Grupo Mercado Comum
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PEAS	Plano Estratégico de Integração Social
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIP	Programa de Integração Produtiva
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SEM	Setor Educativo do Mercosul
SICA	Sistema de Integração Centro-Americana
TEC	Tarifa Externa Comum

TRP

Tribunal Permanente de Revisão

UNASUL

União das Nações Sul-americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1 - O novo regionalismo latino-americano: os regionalismos aberto e pós-hegemônico	19
1.1. Regionalismo, regionalização, <i>regionness</i> e suas diferenças conceituais.....	20
1.2. O fenômeno nos estudos do regionalismo contemporâneo e sua primeira “onda”: o “velho regionalismo”.....	24
1.3. O novo regionalismo: repercussões no mundo e na América Latina.....	35
1.3.1. As fases do novo regionalismo: o regionalismo aberto e o regionalismo pós-hegemônico.....	40
 CAPÍTULO 2 - O Mercosul como instrumento de integração regional	58
2.1. Dos anos 1980 ao Mercosul quando de sua criação: marco na história latino-americana.....	59
2.1.1. O PICE e a aproximação da Argentina e Brasil nos anos 1980.....	61
2.2. O regionalismo estratégico sul-americano.....	68
2.2.1. Primeira etapa de desenvolvimento (1991-1994): o fomento às relações regionais por meio da transição econômica e democrática.....	73
2.2.2. Desenvolvimento e declínio: a segunda fase do Mercosul (1995-1998).....	84
 CAPÍTULO 3 - O novo Mercosul	91
3.1. A terceira fase (1998-2003): a ascensão de um novo modelo regional e a transição para o “novo Mercosul”.....	93
3.2. A quarta fase de desenvolvimento do Mercosul: a ascensão do regionalismo pós-hegemônico latino-americano.....	101
3.2.1. Os novos “modelos econômicos de integração” latino-americanos: o desenvolvimento do “novo Mercosul”.....	106

3.2.2. Mecanismos de consulta à sociedade civil criados no escopo do Mercosul..	113
3.3. O “novo Mercosul” e o paradoxo entre propostas e realidade.....	117
CONCLUSÃO.....	126
REFERÊNCIAS.....	131

INTRODUÇÃO

Nas relações internacionais, historicamente questões econômicas, políticas e sociais ascendem como temas relevantes para a manutenção e desenvolvimento dos posicionamentos dos atores no sistema internacional. O processo que integra estas questões, por sua vez, atua como um instrumento regional com o qual os países buscam garantir seu papel em meio ao sistema mundial, fortalecendo-se localmente e obtendo parceiros que propiciam, em comunhão, o desenvolvimento conjunto e unilateral.

O denominado regionalismo, então, surge como um mecanismo de extrema relevância internacional, agregando fatores contundentes para análises dos processos de integração econômicos, políticos, comerciais e sociais de uma região. O regionalismo se contextualiza *a priori* pelas proximidades geográficas, mas as diferenças e, sobretudo, as similaridades entre os países que o compõe provêm diversas formas de conceber-se a vida em sociedade e as dinâmicas que caracterizaram a integração de uma região.

Estudos acerca do regionalismo e de suas variações, sobretudo a partir do final dos anos 1980 quando do surgimento e da intensificação de várias formas de regionalismo, atraíram a atenção dos estudiosos do tema pelo elevado número de esquemas regionais que se expandiram ou se conformaram na década seguinte.

Logo, em conjunção com as dinâmicas que caracterizaram a integração de uma região, o debate acerca do regionalismo na América Latina não se fez menos expressivo. Além de ser um continente com especificidades culturais únicas, a América Latina ainda apresenta peculiaridades políticas e ideológicas que culminaram em modelos econômicos e de políticas e sociais muitas vezes extremamente distintas entre seus países.

A partir da metade do século XX, estudos acerca da formação de uma consciência latino-americana, no que tange à resolução de questões políticas, sociais e comerciais, *vis à vis* o multilateralismo do continente, arraigado nas identidades e nos valores dos países da região, tornaram-se referências para o melhor entendimento das relações ocorridas regionalmente e da demanda por uma cooperação crescente entre os países da área.

De início, a partir dos anos 1950, as análises dos processos do denominado regionalismo contemporâneo, que se iniciavam na Europa, disseminaram-se aos demais continentes, alinhando-se aos projetos já desenvolvidos localmente, como os promovidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Logo, na América Latina, o regionalismo desenvolveu-se assim como no restante do mundo, destacando-se por dois grandes períodos: o regionalismo velho, dos anos 1950 até os anos 1980, e o novo regionalismo, dos primórdios dos anos 1990 até a atualidade, o qual, por sua vez, também se define em outras duas subdivisões: os regionalismos aberto e pós-hegemônico.

Durante o regionalismo contemporâneo latino-americano, blocos de integração regionais criaram forma, regimentos e expandiram-se na América Latina, como também o desenvolvimento de redes e organizações no âmbito internacional, governamental e não governamental. Tais blocos influenciaram na dinâmica do sistema internacional e propiciaram o multilateralismo das relações entre os países, o qual objetivou galgar algo similar ao criado no continente europeu.

Foi quando do desenrolar do regionalismo aberto e do viés tido como neoliberal que se instaurava pelo Consenso de Washington em 1991, que foi criado um desses blocos de integração regional, talvez o mais exitoso da América do Sul: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Com o intuito de facilitar os impactos do mundo globalizado que se vislumbrava e com a lógica de viabilizar-se a abertura e a adaptação dos mercados domésticos dos países sul-americano de uma forma que gerasse segurança interna e externa, o Mercosul também buscava criar parcerias que viabilizariam o desenvolvimento comercial e econômico nacional após o período de recessão vivenciado na década anterior, principalmente pelos Estados mais fortes do continente, a Argentina e o Brasil.

O multilateralismo, de maneira tangencial, embasou as transformações regionais, bem como as questões políticas, econômicas e, eventualmente, ideológicas entre diversos Estados e atores não estatais, sobretudo no que tange a negociações econômicas de caráter global da última década do século XX aos primórdios do século XXI. Como exemplo, o papel da sociedade civil em um continente redemocratizado, foi fundamental. Em meio a esses processos de integração regional, dentre os atores não estatais envolvidos, quando da criação do Mercosul a sociedade civil perdera o protagonismo à época do regionalismo aberto, tendo-se em vista o interesse dos países latino-americanos em reduzir o poder

do Estado. Essa é a conclusão a que se chega quando se pensa o Estado como a expressão organizada da sociedade civil.

Contudo, em meio ao desenvolvimento regional, com as organizações e os espaços multilaterais que tomavam forma, a confrontação entre Estado e sociedade civil propiciou a perspectiva de novos enfoques que viabilizassem uma maior articulação dos interesses nacionais na esfera regional, ainda que estes se omitissem frente a interesses específicos de grupos nacionais. Assim, ao final da década de 1990 e início do novo século, o processo de recuperação democrática na América Latina, por meio das eleições e de mudanças de governos, frequentemente orientadas e legitimadas por interesses eleitorais - além da fragilidade do Estado em articular-se com representações sociais diversas - resultou na não percepção de melhorias tangíveis à época do neoliberalismo, após sucessivas crises econômicas mundiais e regionais.

Logo, com o detrimento do neoliberalismo e o retorno de crises econômicas, a ascensão de movimentos de cunho esquerdista nos anos 2000, sustentada pela sociedade civil, em comunhão a um Estado nacionalista e forte, propiciou a alternância do regionalismo no continente, emergindo-o a um período pós-hegemônico. Neste, as questões econômicas e estratégias mantinham-se relevantes, mas não exclusivas.

Em meio ao mundo globalizado, as questões sociais, o fomento a participação da sociedade civil e a preocupação com a integração produtiva dos países membros do Mercosul passaram a ser o principal argumento nos discursos dos representantes de governo eleitos em países assolados por crises econômicas das décadas anteriores. A integração regional, neste contexto, e em contrapartida ao Estado nacional forte, seria um meio pelo qual os países latino-americanos passariam a interagir de outras maneiras além das comerciais, cooperando entre si em busca do fomento da “agenda do desenvolvimento”.

Assim como as características que conformaram ambos os regionalismos, o Mercosul também se modificou ao longo dos anos, adotando uma caracterização híbrida. De um modelo substancialmente estratégico e econômico, o denominado na literatura como o “novo Mercosul”, emerge a partir dos anos 2003 como um modelo de integração que busca, além de economicamente, desenvolver-se também nos setores social e produtivo, através da promoção da cooperação entre os Estados e da participação da sociedade civil de maneira mais ativa e deliberativa.

Portanto, como referência para o estudo dos efeitos que ambos os períodos ocasionaram na região, sobretudo nos principais países da América do Sul, e pelas influências diretas nos países membros sofridas por processos regionais e internacionais, políticos, ideológicos e econômicos, seu escopo institucional e propostas lançadas serão o objeto de estudo desta dissertação, que tem por objetivo analisar como essas variações ocorreram no continente e como influíram nas relações entre Estados.

Como embasamento para o estudo de caso, são aludidas as transformações apresentadas do regionalismo aberto ao pós-hegemônico, as quais transcendem fatores marcantes representados pelos contextos históricos nos quais se instauraram. A desestabilização política e econômica do Pós-Guerra Fria, o processo de redemocratização do continente, o fomento da “agenda do desenvolvimento”, a disseminação do neoliberalismo e a posterior difusão da globalização e intensificação do multilateralismo não somente delinearam estes dois momentos da integração regional latino-americana, como também propiciam a análise de demais temas e atores envolvidos nesses processos.

Assim, no presente trabalho buscar-se-á demonstrar que os acontecimentos históricos mundiais e regionais que caracterizam o regionalismo aberto e o regionalismo pós-hegemônico influenciaram diretamente na criação e na conformação do Mercosul, o qual surgiu como o bloco regional que facilitaria os impactos da globalização à época do neoliberalismo, com a lógica de facilitar a abertura e a adaptação dos países mais desenvolvidos da América do Sul ao mundo globalizado. O Mercosul, então, refletiu as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas ao longo do século XX, e que culminaram em sua criação no início da última década do mesmo, transformando-se substancialmente na primeira década do século XXI, sendo fundamental para a análise da democracia, desenvolvimento econômico e social nos países sul-americanos.

Englobando o perfil estratégico de sua criação, o “novo Mercosul” foi a representação de um bloco comercial que visava conciliar livre comércio com política comercial estratégica, promovendo a integração produtiva e um plano de ação social para a região, os quais serão caracterizados, neste trabalho, como regionalismos estratégico, social e produtivo. Para tanto, inúmeras iniciativas institucionais e regionais foram promovidas por seus países membros, e de maneira que as questões fossem mantidas em pauta no âmbito do bloco.

Contudo, as mudanças em seu escopo teriam transcendido a do modelo anterior e, na prática, apresentado resultados substanciais; com efeito, apesar de iniciativas terem sido promovidas, o regionalismo pós-hegemônico na região pode ser caracterizado como limitado ou pelo menos substancialmente diferente do modelo anterior?

De maneira a abordar tais questões, esta dissertação estrutura-se em três capítulos:

O primeiro capítulo fornecerá uma discussão empírica acerca dos dois momentos relevantes neste contexto, o “regionalismo aberto” e o “regionalismo pós-hegemônico”, provendo um embasamento teórico e histórico dos conceitos que concernem os estudos do regionalismo, bem como os fatos relevantes que permearam as décadas que antecederam ambos os períodos supracitados. Visa trazer à tona um panorama do regionalismo no continente latino-americano e as transformações decorrentes dos processos regionais e mundiais que culminaram na criação e no desenvolvimento do Mercosul.

O segundo capítulo explicitará, com maior detalhamento, os motivadores da criação do Mercosul e como, institucionalmente, ele desenvolveu-se ao longo dos anos, perpassando pelo regionalismo aberto até emergir no regionalismo pós-hegemônico. De maneira geral, buscar-se-á precisar quais foram as mudanças e os aspectos contundentes no escopo do bloco regional que resultaram nas transformações ocorridas em seus países membros, sobretudo no que concerne ao regionalismo estratégico e à incitação aos modelos de regionalismos social e produtivo.

No terceiro capítulo, por sua vez, serão retomadas as principais questões analisadas ao longo do trabalho, conjuntando as principais transformações ocorridas no escopo do Mercosul e comparando-as, de maneira a confrontar-se e chegar-se a um quadro de como aspectos políticos, sociais e produtivos evoluíram ao longo do regionalismo aberto e conformaram o modelo denominado como pós-hegemônico. Buscar-se-á mencionar, ainda que não seja o objetivo deste trabalho, se houve uma alteração de paradigma associada às diferentes expectativas ou se os discursos e iniciativas propostas, de fato, não passaram de retóricas crescentes ao longo dos anos.

CAPÍTULO 1

O novo regionalismo latino-americano: os regionalismos aberto e pós-hegemônico.

O gradual processo de reconfiguração econômica e política da América Latina, desenvolvido ao longo das duas últimas décadas, representou uma nova etapa do regionalismo na região.

Ao longo do século XX, diversas iniciativas regionais emergiram, mas foi nos primórdios dos anos 1990 que a América Latina ingressou em um novo cenário, posterior ao período de recessão que assolou os países da região, quando concomitantemente ocorria o fim da Guerra Fria e se intensificavam os processos de globalização.

Nos anos 2000, por sua vez, uma série de influências políticas globais e regionais incitou a reformulação do regionalismo latino-americano, o que demandou uma crescente capacidade de respostas coletivas frente aos novos desafios, acrescidos da maior participação e surgimento de outros atores, os quais viriam a dinamizar as estratégias de desenvolvimento e modalidades de inserção internacional da região até os dias atuais.

Ambos os períodos históricos representaram uma fase denominada de “novo regionalismo”, que assistiu ressurgimento de debates teóricos acerca da revitalização e da expansão de diversas dinâmicas regionais, como também o surgimento de novos atores participantes, não somente na América Latina, como também em escala global (Lombaerde; Söderbaum; Van Langenhove; Baert, 2010, p.732). O pluralismo e a multidimensionalidade do regionalismo contemporâneo deram origem assim a uma série de novos desafios.

Ainda que os estudos atinentes ao regionalismo e às fases que o compõe remontem ao modelo europeu de integração e às diversas regiões do mundo, a América Latina, em especial, foi favorecida por mudanças estruturais globais, *inter alia* às variações domésticas e características intrínsecas regionais dos países envolvidos na integração, sobretudo culturais e históricas. Com isso, as comparações de outros modelos com o regionalismo latino-americano reforçam que

talvez o desejo em se estabelecer uma integração regional não seja suficiente para explicá-la.

Como mencionado por Ernest Haas na década de 1960, variáveis importantes como economia, sociedade e política exercem forças diferentes nos principais atores que coordenam a integração de maneira geral, mas talvez isso auxilie a elucidar os motivos que tornam os aspectos que envolvem o regionalismo latino-americano tão ricos e distintos dos regionalismos de outras regiões (Haas, 1967, p.315).

Para melhor compreender-se tais processos e a relevância de cada qual, neste primeiro capítulo buscar-se-á abordar o regionalismo e os demais conceitos que contemplam o seu estudo, e, a partir disto, analisar-se melhor suas características e variações nas fases que compõe o regionalismo contemporâneo, do qual o novo regionalismo faz parte.

1.1. Regionalismo, regionalização, *regionness* e suas diferenças conceituais.

Os diferentes atores e processos envolvidos em seus vários níveis de integração têm relevâncias distintas de acordo com o tempo e o espaço nos quais se contextualizam, sejam em âmbito global, regional ou nacional.

É justamente a interação de todos esses fatores que conceitua o regionalismo como fenômeno em estudo, pelo qual pode ser analisado um determinado sistema, criado e liderado pelos Estados nacionais, contando com a participação fundamental de demais atores, estatais e não estatais, na cooperação e configuração de estratégias de uma determinada região (Hettne; Söderbaum, 1999, p.4).

Como conceituado pelos pesquisadores Björn Hettne e Fredrik Söderbaum (1999), os processos de construção das relações de interdependência entre os atores envolvidos são caracterizados no conceito de regionalização; sendo este, nas palavras de ambos, o que “designa o processo (empírico) que leva aos padrões de cooperação, integração, complementaridade e convergência dentro de um espaço geográfico nacional em particular” (idem, 1999, p.4). Logo, são os diferentes tipos de projetos e atividades regionais, como as integrações econômicas, políticas e sociais,

que definem os tipos de interação e as maneiras como os processos de regionalização serão construídos.

Como mencionado por Ernest B. Haas (1970), essas integrações regionais propiciam um laboratório vivo, no qual é possível vislumbrar-se o surgimento de novos tipos de relações humanas, seja no âmbito econômico, político ou social, propiciando o esboço de processos de adaptação e de aprendizagem, abrangendo uma esfera que transcende as delimitações regionais (Haas, 1970).

Contudo, é importante diferenciar regionalismo de regionalização. Enquanto o regionalismo pode ser caracterizado, sob uma perspectiva analítica e operacional, como uma ideologia, a qual coordenada pelos Estados se conforma por meio de estratégias; regionalização é o processo que gera a interdependência entre os atores envolvidos, podendo ser intencional ou não intencional (Hettne; Söderbaum, 1999, p. 5).

O conceito de região, nesse contexto, não se faz menos relevante, sendo fundamental aos estudos do regionalismo (idem, 1999, p. 12). Quando, por exemplo, diferentes processos de regionalização, em diferentes áreas, convergem em uma mesma delimitação geográfica, já podemos caracterizá-la como uma região. Do mesmo modo, um grupo de países localizados em um mesmo espaço geográfico, ou simplesmente um âmbito espacial caracterizado pela intensidade de seus processos produtivos e comerciais, também podem definir regiões.

O conceito de região afigura-se polissêmico. Hettne e Söderbaum (1999), a esse respeito, pontuam que:

The main task of identifying regions implies making judgments about the degree to which a particular area in various respects constitutes a distinct entity [...]. When different processes of regionalization in various fields and at various levels intensify and converge within the same geographical area, the cohesiveness and thereby the distinctiveness of the region in the making increases. (Hettne; Söderbaum, 1999, p. 12)

Não obstante isso, a definição de uma região a partir da interação de manifestações e práticas identitárias, intrínsecas de uma comunidade regional, pode não somente auxiliar no entendimento dos mecanismos que promovam a cooperação regional, como também identificar os fatores que promulgam as

instituições, bem como políticas públicas e políticas sociais nela instauradas (Riggirozzi, 2010, p.4).

Ao pensarem em região, no espaço geográfico, em sua pluridimensionalidade e seus resultados múltiplos ocorridos por meio dos processos de regionalização, Hettne e Söderbaum (1999) afirmam não haver região natural, mas sim regiões criadas e recriadas por processos de transformação global (Hettne; Söderbaum, 1999, p.12).

Essas alterações por meio das transformações globais refletem-se em teorias contemporâneas, como a “*new regionalism theory*” (NRT)¹. Sob a perspectiva da NRT, os processos de regionalização são descritos pelos autores por meio dos níveis de “*regionness*”, conceito criado no início dos anos 1990 para definir o grau de interações econômicas, políticas e sociais em uma determinada região, e o que a distingue das demais (Riggirozzi, 2010, p.4). Ou seja, a ideia de região pode ser definida pelos níveis de “*regionness*”, determinando seu grau de organização social, política e relações econômicas transfronteiriças, por exemplo.

Como definido por seus próprios criadores, “*regionness*” é um:

[...] ranging from regional space, regional complex, regional society, regional community to region-state — is outlined and suggested as a comparative analytical tool for understanding the emergence and construction of regions and the formation of relevant actors in a historical and multidimensional perspective (Hettne; Söderbaum, 1999, p. 2).

Nas palavras de Diana Tussie e Pía Riggirozzi (2012, p.5), “*regionness*” denota dois tipos de dinâmicas. A primeira é referente ao senso de identidade e de pertencimento do Estado ou atores não estatais a uma determinada região, devido aos valores, normas e instituições compartilhadas. A segunda dinâmica, por sua vez, denota a ação coesa para o reconhecimento do outro.

Ambas as dinâmicas, para Hettne e Söderbaum (1999, p.2), são esmiuçadas e melhor interpretadas por meio dos níveis ou fases de “*regionness*” supracitados, como processo de construção de uma região, os quais seriam:

¹ A “*new regionalism theory*” (NRT), desenvolvida por Björn Hettne e Fredrik Söderbaum (1999), busca explicar a ordem mundial que torna possíveis os processos de regionalização (Hettne; Söderbaum, 1999, p. 5).

- 1) Espaço regional: a existência de uma unidade geográfica, delimitada pela natureza e barreiras físicas, na qual uma sociedade funcional estará alocada;
- 2) Complexo regional: sistema(s) social(is) que conforma(m) a região e implicam em relações translocais nos âmbitos social, político, cultural e econômicos, sendo estas mais densas que as extralocais;
- 3) Sociedade regional: nível onde os processos de regionalização se desenvolvem e intensificam, provendo-se o surgimento de uma sociedade civil regional que toma forma quando a estrutura organizacional promove a comunicação e a convergência de valores dentro da região, podendo haver a formalização de cooperações regionais;
- 4) Comunidade regional: a região, como um sujeito ativo, é definida pelos membros da organização regional, envolvendo o surgimento de identidade, estrutura para tomadas de decisões, legitimidade, institucionalidade –, suscetível de maneira variável à sociedade civil – e criação de um quadro de cooperação ou dimensionalidade que resulta no primeiro estágio da cooperação regional, passando-se gradualmente para outras áreas de cooperação; e
- 5) Estado regional: não deve ser caracterizado como similar ao Estado Nação, mas sim às variações que pode apresentar. Esse quinto nível de “regionness” representa o desempenho da região como um sujeito de identidade própria, bem como com capacidade, legitimidade e equipamentos para as próprias políticas.

Como reiterado por Pía Riggirozzi (2010), *“what these categories bring is an understanding of regionalism as a complex structure of ideas, actors and institutions in the formation of a social polity”* (Riggirozzi, 2010, p.4). A abordagem acerca dos níveis de “regionness”, portanto, demonstra que a estrutura complexa que conforma o regionalismo pode ser vista como uma estratégia de governança, com mecanismos de resposta pragmática a fatores exógenos, aos desafios da economia política global e ao desenvolvimento da região, abarcando inúmeros processos de regionalização.

Na sequência, veremos como esses conceitos foram, na prática, utilizados para repensar as transformações mundiais e regionais ao longo das últimas décadas.

1.2. O fenômeno nos estudos do regionalismo contemporâneo e sua primeira “onda”: o “velho regionalismo”.

Estudos acerca do regionalismo e suas variações, sobretudo a partir do final dos anos 1980 quando do surgimento e intensificação de várias formas de regionalismo, atraíram a atenção dos estudiosos do tema pelo elevado número de esquemas regionais que se expandiram ou se conformaram na década seguinte (Boas; Marchand; Shaw, 1999, p. 897).²

Com a globalização, o regionalismo contemporâneo que caracteriza o período a partir dos anos 1950, pela conjuntura apresentada no pós-Segunda Guerra Mundial, expressou pluralismo e heterogeneidade, oscilando de acordo com o contexto local, enviesado por diferentes lógicas. Da mesma forma, diferentes teorias das relações internacionais auxiliaram em pesquisas específicas e comparadas, ainda que teorizar sobre regionalismo nunca tenha sido algo simples.

Isto pois, o regionalismo e suas fases, ou “ondas”³, tratam-se de um fenômeno global, tendo as especificidades locais, sejam estas econômicas, políticas, sociais ou culturais, efeitos diretos sobre a concepção dos processos de regionalização. Logo, comparar os diferentes regionalismos podem inferir em debates teóricos que muitas vezes apresentam problemas conceituais e metodológicos de difíceis resoluções.

Como comentado por Diana Tussie e Pía Riggirozzi (2012), esses diferentes casos e entendimentos sobre a construção regional e os regionalismos criaram um campo no qual as principais teorias que os estudam, a neofuncionalista e a

², Morten Boas, Marianne H. Marchand e Timothy M. Shaw usam como exemplo a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), União Europeia (EU), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). (Boas; Marchand; Shaw, 1999, p. 897).

³ O termo “onda” para distinguir os momentos do regionalismo contemporâneo, é utilizado por estudiosos do tema como Philippe de Lombaerde, Fredrik Söderbaum e Francis Baert (2010).

intergovernamentalista, predominaram perante às demais teorias (Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 187).

Ainda que estudiosos neofuncionalistas busquem aprimorar os métodos comparativos em seus estudos regionais desde os anos 1960, tais estudos limitam-se ao embasamento em comparações com o modelo referência de projeto regional, e que culminou na União Europeia. De fato, as pesquisas na área comprovaram o que afirmam Philippe de Lombaerde, Fredrik Söderbaum, Luk Van Langenhove e Francis Baert (2010):

[...] the challenges and weaknesses in the study of regionalism are, in our view, primarily related to the fragmented nature of this research field, in particular the weak debate around comparative analysis. Despite a growing number of specific comparisons of selected aspects of regionalism (especially concerning regional institutions and the role of power) in selected regions, there is no systematic debate relating to the fundamentals of comparison (Lombaerde; Söderbaum; Van Langenhove; Baert, 2010, p. 732).

Apesar das distinções e construções conceituais, sobretudo nos estudos comparados, todos eles afirmam que o regionalismo se trata de um processo de enorme relevância no sistema internacional. Por esse motivo que se faz fundamental a explicação e o entendimento de conceitos chaves para qualquer pesquisa sobre o tema, para que especificidades locais possam ser melhor analisadas. Daí o esforço da sessão anterior, na qual se buscou atingir esse objetivo.

Para que esses objetivos específicos sejam alcançados, os pesquisadores Hettne e Söderbaum (1999), já mencionados, elucidam que a principal motivação do estudo do regionalismo é não somente melhor entender a sociedade de uma maneira geral, mas principalmente compreender-se uma região e suas características intrínsecas, muitas vezes enriquecidas com fatores *sui generes*, os quais a tornam única e inestimável aos estudos acadêmicos (Hettne; Söderbaum, 1999, p. 461).

Partindo-se da premissa de que o regionalismo, de maneira cada vez mais crescente, tem demonstrado sua relevância e notoriedade nas pesquisas acerca da integração e das negociações regionais e internacionais (tese de Marttli, 1999), nota-

se que tal análise perpassa temas relativos a políticas públicas, sociais e relações culturais, e se configura como um processo notório no sistema internacional.

Apesar das dificuldades em debates conceituais, empíricos e metodológicos, os quais muitas vezes dificultam análises comparativas, ao longo dos anos vislumbrou-se que, além do modelo europeu, o regionalismo contemporâneo ...

[...] made visible through the revitalization or expansion of many other regional projects around the world. Today's regionalism is characterized by the involvement of almost all governments in the world, but it also involves a rich variety of non-state actors, resulting in multiplicities of formal and informal regional governance and regional networks in most issue areas. As such, regionalism is closely linked with the shifting nature of global politics and the intensification of globalization (Lombarede; Söderbaum; Van Langenhove; Baert, 2010, p. 732).

De início, o debate sobre o tema atinha-se aos conceitos de integração regional, política e econômica, bem como os de cooperação e organizações internacionais. Bela Belassa e Ernest Haas foram alguns dos pesquisadores que os definiram e que enriqueceram os estudos regionais com seus trabalhos. O debate contemporâneo, por sua vez, além de contemplar os referidos conceitos, acrescentou à academia os de regionalismo e regionalização, e as tentativas de comparação, ainda que pouco desenvolvidas em vista de diferenças metodológicas e conceituais nos estudos comparados (Lombarede; Söderbaum; Van Langenhove; Baert, 2010, p. 733).

Talvez seja essa a razão para que pesquisas acerca do chamado “novo regionalismo”, uma das “ondas” do regionalismo contemporâneo considerada por pesquisadores como Wilfred J. Ethie caracterizada a partir da década dos anos 1980, e dos períodos que o contemplam, “regionalismo aberto” e “regionalismo pós-hegemônico”, terem se tornando um debate moderno e em voga no meio acadêmico (Riggirozzi, 2010)⁴

No mundo e sobretudo na América Latina, o “novo regionalismo” representou um momento de transição por meio da combinação de política a nível nacional com

⁴ A nomenclatura do período denominado de “regionalismo pós-hegemônico” pode ser encontrada na literatura como “regionalismo pós-liberal”, sendo que as diferenças conceituais serão expostas na sessão X.

a reformulação das economias políticas regionais (Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 17). As rápidas transformações em diferentes regiões à época, cujas circunstâncias políticas e econômicas expressaram a redefinição da ideia de regionalismo com um caráter mais social, econômico, planejado e de cooperação financeira, ao mesmo tempo em que estimularam a formação de novas coesões políticas e sociais, incitaram a conformação de uma comunidade regional, cuja ideia se pode embasar no conceito de “regionness” e de suas etapas de desenvolvimento (Hettne; Söderbaum, 1999, p.30).

Contudo, primeiramente é importante nos remontarmos na história para melhor compreender-se o que será exposto a seguir. Antes do novo regionalismo, como explanado por Walter Mattli (1999), um dos principais estudiosos das integrações regionais, primeiramente é importante ressaltar que os modelos e esquemas de integração regional não são fenômenos recentes:

Regional integration [...] is no new phenomenon. Examples of *Staatenbünde*, *Bundesstaaten*, *Eidgenossenschaften*, leagues, commonwealths, unions, associations, pacts, confederacies, council and their like are spread throughout history (MATTLI, 1999, p. 1).

Os estudos de Mattli demonstram que a maior iniciativa regional voluntária ocorreu no século XIX, em 1882, entre a Prússia e a Hesse-Darmstadt (Mattli, 1999, p.1). Ao longo das décadas subsequentes a esse fato, iniciativas regionais se multiplicaram, e a relevância de grupos comerciais, financeiros e políticos acompanharam essa expansão (Mattli, 1999), seja pelas influências históricas ou pela dinamização das relações entre países, conformando o regionalismo hoje estudado.

Por essa razão, as duas “ondas” do regionalismo contemporâneo, o “regionalismo velho” e o “novo regionalismo”, devem ser analisadas através dos respectivos momentos históricos; em outras palavras, precisam ser compreendidas concomitantemente à transformação estrutural do mundo à época, uma vez que tais mudanças e resultados subsequentes são os fatores que as caracterizam.

A primeira delas, denominada “regionalismo velho”, deu início ao regionalismo contemporâneo, principiando-se nos anos 1950, quando da criação da Comunidade

Econômica Europeia (CEE), em 1958, e com os processos de descolonização consecutivos, os quais estimularam a formação de organizações regionais que auxiliassem aos países recém-descolonizados nas suas respectivas regulamentações financeiras e comerciais (Breslin; Higgott, 2000, p. 334).⁵

Após a Segunda Guerra Mundial, momento histórico rico de acontecimentos e, conseqüentemente, favorável aos estudos das relações internacionais, instaura-se um mundo bipolarizado (idem, 2000) no qual não se buscou a volta do antigo sistema econômico internacional do *laissez-faire*, do século anterior. Pelo contrário, essa “onda” do regionalismo se embasou na lógica do protecionismo e do estado de bem-estar (*welfare state*) assistencialista. Tal “onda” inicia-se na Europa Ocidental e se dissemina nos demais continentes, como forma de regulamentação do comércio econômico global (Riggirozzi, 2010, p.3).

Sobretudo no continente europeu, a integração dos países à época se fazia fundamental não somente no âmbito político, como também para a economia, o comércio e a segurança regional, propiciando o surgimento de um elevado número de iniciativas regionais em demais continentes, sobretudo por meio da conformação de organizações, ocorrida de maneira densa até os anos 1970 (Breslin; Higgott, 2000).

Na América Latina não foi diferente. Ainda que mais adiante na história tenha sofrido influências externas na sua integração regional, política e econômica, já em meados dos anos 1950 apresentou projetos de desenvolvimento regional. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada em 1948, quatro anos após o estabelecimento do Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, representou uma nova etapa para os países do continente, sobretudo no que tange à sua industrialização, exercendo forte influência sobre a conformação da integração no continente (Bielschoesky, 2009, p.175).

Como parafraseado por Diana Tussie e Pía Riggirozzi (2012), os debates concernentes ao desenvolvimento político-econômico do continente latino-americano foram marcados por dois paradigmas à época, sendo o primeiro denominado de livre

⁵ O “regionalismo velho” é também mencionado por outros autores, como José Antonio Sanahuja (2009), como “regionalismo intervencionista” ou “regionalismo fechado”, considerando-se a combinação de liberalismo político e intervencionismo econômico à época, tendo-se em vista que os estados de bem-estar buscavam a combinação de democracia, relativa abertura econômica e regulação. De maneira a não estigmatizar o momento histórico, utilizar-se-á a nomenclatura “regionalismo velho” para determinar o período do pós-Segunda Guerra Mundial até os primórdios dos anos 1990, quando do início do “new regionalism”.

comércio neoclássico, e o segundo de estruturalismo baseado na construção de vantagens comparativas a longo prazo (Cardoso; Faletto, 1970 *apud* Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 20).

O intuito da CEPAL era principalmente o de fomentar a cooperação econômica e, conseqüentemente, política, entre seus membros, inspirada no supracitado estruturalismo, retomando-se o processo de industrialização como uma fórmula para superar o estigma de periferia, bem como os problemas socioeconômicos dos países latino-americanos, ascendendo o continente latino-americano no âmbito internacional (Gilpin, 2002).

Logo, o caráter estratégico que se visava adotar no continente, por meio da industrialização e reestruturação das relações econômicas internacionais após a Segunda Guerra Mundial, tinha como intuito assegurar os países frente ao contexto que apresentava os Estados Unidos como a grande potência industrial. Isto pois, este possuía um baixo coeficiente de importações que pouco poderia contribuir para a evolução das exportações latino-americanas de produtos primários.

Parte das ideias principais concernentes a integração regional do continente nesse momento foram encabeçadas por Raúl Prebisch, economista argentino indicado como Diretor da Comissão Econômica da América Latina nas Nações Unidas (ONU) (Malamud, 2010, p. 638), e esboçadas no documento de 1959, intitulado "Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", o qual determinava o delineamento da estratégia de desenvolvimento do continente, e sobretudo no documento do mesmo ano e autor, intitulado "El Mercado Comum do Sul", o qual vislumbrava as possibilidades que a criação de um mercado comum latino-americano poderia propiciar para a industrialização na região. Logo em sua primeira parte, reitera que a CEPAL buscou proporcionar um panorama dos problemas e perspectivas aos países da região diante das alternativas de desenvolvimento que se apresentavam mundialmente:

El Grupo de Trabajo se ha empeñado en encontrar soluciones ajustadas a la realidad. El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser

necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos. (CEPAL, 1959, p.3)

Em suma, desde os anos 1950 até os anos 1990, a CEPAL proveu o arcabouço teórico fundamentando a necessidade da industrialização na América Latina, para o desenvolvimento a médio e longo prazo, com o fechamento das economias dos países do continente por meio de medida protecionistas de estímulo a indústria nacional, possibilitando um desenvolvimento autárquico em busca da autossuficiência. Tal processo denominava-se “substituição de importações”. (Teixeira; Desiderá Neto, 2012, p. 10). Contudo,

[...] uma rápida incursão pelos primeiros textos da Cepal e seus principais pensadores que tratam do tema da integração econômica é suficiente para desmistificar esta interpretação equivocada de que o modelo ideal cepalino seria a autarquia, e que tanto o protecionismo exacerbado como os resultados (subsequentes) decepcionantes das tentativas de integração latino-americanas seriam decorrentes das ideias daquela comissão (idem, 2012, p. 10).

Isto, pois, a CEPAL propunha um modelo de integração econômica que criasse condições para a mudança estrutural em economias periféricas, com a busca do aumento da produtividade, bem como pela criação do mercado comum regional supracitado, visando uma abertura gradual e aplicada aos novos setores industriais a serem implantados, em especial aqueles que traziam mais problemas para o balanço de pagamentos pela dependência importações (Bielschoesky, 2009).

Nas palavras de Flávio Rabelo Versiani (1987), a indústria não deveria se ater apenas ao mercado externo, posto que a ampliação de suas escalas produtivas dependia da "transferência do processo de substituição de importações da escala nacional para a continental" (Versiani, 1987). Assim, a ideia da CEPAL era, com o fomento à industrialização entre países com afinidades culturais, linguísticas e geográficas, expandir em escala o planejamento industrial para a toda a região, removendo-se barreiras ao comércio mútuo, mantendo-se altos níveis de protecionismo, o qual serviria como incentivo à industrialização, ao crescimento econômico e ao investimento, bem como uma maneira de superar a limitação de pequenos mercados domésticos (idem, 1987).

Logo, a busca pelo desenvolvimento nacional e as tentativas para a construção de uma autonomia regional desenhavam-se concomitantemente. Como caracterizado por Roberto Bouzas e Peter Knnack (2009), esse momento do regionalismo foi caracterizado como o “grande design”, ou seja, durante este período a integração regional foi redesenhada como um compromisso entre a política de desenvolvimento predominante de industrialização por substituição de importações e o concomitante novo paradigma de integração na economia mundial (Bouzas; Knnack, 2009, p.29).

Tal plano estratégico para a região deu-se num momento de forte entrada de capital estrangeiro nos países, devido às mudanças econômicas internacionais e à nova dinâmica comercial, às quais favoreceram a dispersão de empresas multinacionais, sobretudo nos países latino-americanos, africanos e asiáticos. Logo, os processos cepalinos também deveriam adequar-se a essa realidade. (Bielschoesky, 2009, p.176)

Como reflexo das mudanças, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) é criada em 1960, objetivando-se criar um modelo de integração comercial entre seus membros, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai, que expandiu-se na década de 1970 com a adesão de novos membros (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela) visando-se a eliminação de todas as barreiras comerciais intrarregionais. Em adição e em conformidade ao também progressivo desenvolvimento regional europeu, em 1967 é criada a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), e em 1969, por sua vez, outros países latinos estabeleceram o denominado Pacto Andino, cuja ambição era a de criar uma base executiva supranacional. Conformava-se, assim, o denominado “grande design” de Bouzas e Knnack.

Nos anos 1980, chamados de a “década perdida” dos países latino-americanos, a crise das dívidas externas desses países, dívidas que não foram revertidas pelo processo cepalino de substituição de importações, culminou na redução da importância relativa de temas como desenvolvimento produtivo e igualdade regional, sendo o debate redirecionado para análises de estabilidade macroeconômica (Bielschowsky, 2009, p. 177).

Outro dado que precisa ser acrescido é o fato de que, à época, inúmeras ditaduras militares estavam em voga em países relevantes para a integração regional, como Brasil, Argentina e Chile. Assim, as instabilidades políticas

culminaram em uma fragilidade estrutural que os levou a um colapso econômico decorrentes das crises que se seguiram (Gilpin, 2002, p.303).

Nesse período então, países como Brasil, Argentina e México eram os com maior dívida externa na América Latina, mesmo esse último sendo exportador de petróleo. Isto, reforçado pelas crises do petróleo ocorridas ao longo do século XX, sobretudo a dos anos de 1974 e 1979, as quais coincidiram com a situação precária desses países periféricos, resultou na piora financeira destes (Tussie; Riggiozzi, 2012). À época, inúmeras ditaduras militares começaram a ruir sob pressão do mau desempenho econômico de seus país e o consequente agravamento das tensões sociais.

Contudo, a fragilidade não se instaurava apenas nos países latino-americanos. Além das crises do petróleo que afetaram o mundo, problemas financeiros decorrentes do esgotamento progressivo do arranjo criado pelas iniciativas dos acordos de Bretton Woods, e demais acordos promovidos por questões políticas da Guerra Fria, contribuíram para o problema financeiro global que eclodiu nos anos 1980, intensificando-se sobremaneira na América Latina, devido à forma como os empréstimos externos foram contraídos, que deixou os países da região expostos ao novo cenário financeiro associado às altas nas taxas de juros flutuantes. De fato, as elevadas dívidas acumuladas pelos países latino-americanos, principalmente em empréstimos junto a bancos privados europeus e em paraísos fiscais, não puderam mais continuar com seus serviços sendo honrados, e os países mais endividados tiveram que recorrer a órgãos financeiros tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), como alternativa a total insolvência (Gilpin, 2002).

Com isso, e como parte das inúmeras transformações globais do período, o denominado regionalismo velho esmaeceu-se nos primórdios dos anos 1980, quando de todos esses problemas, mas sobretudo pelo advento da globalização e do novo sistema que se conformava (Riggiozzi, 2010).

Enquanto a teorização do regionalismo velho na América Latina se embasou sobremaneira no estruturalismo cepalino, o que se poderia dizer aos estudos gerais do regionalismo à época no restante do mundo?

Os estudos comparados, sobretudo advindo de pesquisadores neofuncionalistas, foram os que passaram a ganhar notoriedade e espaço na academia. Tais estudos alternativos elegiam exemplos de regionalismo e sua integração com o

sistema internacional à época, como o caso latino-americano (Lombaerde; Söderbaum; Van Langenhove; Baert, 2010, p. 733). Os pesquisadores neofuncionalistas, por sua vez, concentram-se nos debates teóricos sobre o regionalismo, atinentes ao seu significado para o futuro dos Estados e do grau em que a integração regional, promovida à época, fora cingida. A teoria neofuncionalista, em suma, buscou clarificar muitas das ideias desenvolvidas pela sua teoria precedente, a teoria funcionalista (Marttli, 1999).

A teoria funcionalista teve como seu principal pensador David Mitrany, o qual buscou compreender o processo de integração através do caso europeu que, à época, destacava-se perante o mundo no contexto do quadro pós-Segunda Guerra Mundial, como já mencionado nesse trabalho, com a criação da CEE, em 1958, e o advento da Guerra Fria e de todas as interações por esta causadas (Breslin; Higgott, 2000).

Sendo o enfoque a busca pela paz e a cooperação entre os Estados, Mitrany caracterizou estes como atores racionais que agiam em conjunto com o intuito de disseminar custos e reduzir riscos, em uma relação de trocas, o que se fazia pertinente em um período sucessor ao de guerras descomunais, quando muitas vezes a intervenção do Estado não era suficiente, sendo necessária a cooperação regional (Marttli, 1999).

Em complementaridade, o pesquisador Karl Deutsch acrescentou o papel das comunidades supranacionais. Os Estados seriam identificados em uma estância intergovernamental e as instituições e organizações internacionais, em estâncias supranacionais (Breslin; Higgott, 2000, p.334), sendo por meio destas a única maneira de os Estados assegurarem seu bem-estar.

Posteriormente, os primeiros trabalhos empíricos atinentes ao neofuncionalismo surgiram de estudiosos como Ernst Haas, Robert Keohane e Joseph Nye Jr., influenciados pelas pesquisas de Mitrany e Deutsch (idem, 2000). O neofuncionalismo busca melhor compreender como essa cooperação se dá em âmbito regional, considerando-se, porém, novos fatores tidos como fundamentais na análise da integração regional, como processos nacionais não somente regionais mas também domésticos, valorizando-se a atuação dos governos nacionais, de partidos políticos, de grupos de interesses, das elites e das organizações sociais. Ademais, levam-se em consideração os processos de regionalização e a importâncias da ideia de região, de senso de comunidade e das proximidades

geográficas nos estudos de caso (Breslin; Higgott, 2000). Ou seja, consideram-se todas as interações que desencadeiam a integração regional.

Haas também acrescentou o conceito de *spill over* aos estudos regionais, sendo este responsável por prover estímulos à integração no processo de novos atores e setores (Haas, 1961). Como explicado por Tussie e Riggirozzi (2012), sugere-se que o *spill over* seja o condutor dos processos de integração. Os efeitos decorrentes desses incentivos em cadeia, por sua vez, resultariam no chamado *spill over effect* (Tussie; Riggirozzi, 2012).

Outra teoria utilizada para o melhor entendimento do regionalismo foi a teoria intergovernamentalista cujo maior precursor talvez seja o pesquisador Stanley Hoffmann. Com foco no argumento da necessidade de coordenação política, tendo-se em vista a maximização dos lucros e a redução dos custos no processo de integração, para os intergovernamentalistas é fundamental entender as negociações e as barganhas que acontecem entre os Estados no processo de coordenação política, uma vez que são as pressões domésticas e externas que determinam as preferências dos Estados. Quanto mais acordos de integração existirem entre os países, menores serão os custos das transações. Por este motivo, é mais importante cooperar do que não o fazer, sendo os Estados os atores racionais e centrais do processo. Nota-se que a integração em si não acarreta mudanças dos interesses, mas sim o fortalecimento do interesse individual dos Estados (Moravcsik, 2002).

Ainda que essas teorias tenham ascendido às análises regionais para além do entendimento realista das relações entre Estados, teorizando-se o modo como essas relações formavam-se em nível regional e quais suas implicações para as relações e a economia política internacionais de uma maneira geral, o estudo de caso, à época, foi o modelo europeu de integração. Não nos compete neste trabalho elucidar os problemas que ambas as teorias possam ter nos estudos de regionalismos diversos e comparados. Acerca do desenvolvimento concomitante de ambas as vertentes, assinala-se apenas que, conforme explanado por Lombaerde, Söderbaum, Van Langenhove e Baert (2010):

Neo-functionalism came under critique by intergovernmentalism. Haas responded to critics by labelling the study of regional integration 'pre-theory' (on the basis that there was no clear idea about dependent and independent variables), then referred to the field in terms of 'obsolescence', and ended up suggesting that the study of regional integration should cease to be a subject

in its own right. Rather, it should be seen as an aspect of the study of interdependence. Nye also underwent the same shift of interest. In retrospect it would appear that the neo-functionalists expected too much too quickly (Lombarede; Söderbaum; Van Lamgenhove; Baert, 2010, p. 733).

Logo, o neofuncionalismo contrapõe-se à outra tese enfatizando que além dos Estados, foco central do intergovernamentalismo, os demais atores são fundamentais nos processos regionais.

Ainda que não embasados no caso latino-americano, por exemplo, o neofuncionalismo de Haas explicita que a integração era um processo destinado para alcançar-se o progresso, assim como esboçado no continente pelas iniciativas cepalinas em 1960 e 1970, bem como a interação dos Estados com fatores e atores domésticos, cujas demandas influem no desenvolvimento da integração regional (Briceño Ruiz, 2011, p. 11). Da mesma maneira, essas teorias também auxiliaram nas análises das iniciativas futuras que se desenrolaram no continente, a serem expostas no próximo capítulo.

Com a transição do “velho” para o “novo regionalismo”, ainda que muitos pesquisadores entendam a evolução e a complexidade dos estudos acerca do tema e de suas diferenciações para além do que o modelo europeu representa a diferenciação entre ambos os momentos teóricos vai além de uma simples caracterização. A dicotomia entre os períodos reflete uma mudança estrutural do mundo.

1.3. O novo regionalismo: repercussões no mundo e na América Latina.

A segunda “onda” do regionalismo, como explanado por Michael Schulz, Fredrik Söderbaum e Joakim Ojendal (2010), levou ao ressurgimento do regionalismo nos estudos acadêmicos, sendo extremamente relevante para as relações internacionais, desde seu aparecimento até a atualidade:

The ‘return’ of regionalism is undoubtedly one important trend in contemporary international relations. This wave is often referred to as ‘the

new regionalism', and it is characterized by its increasing scope, diversity, fluidity and non-conformity (Schulz; Söderbaum; Ojendal, 2010, p. 430).

Sendo o cerne deste trabalho, o novo regionalismo não somente recuperou a notoriedade dos estudos do regionalismo, como também contemplou novos fatores que não mais poderiam ser explicados sob a égide do velho regionalismo.

Por essa razão que (nos primórdios dos anos 1990) região, regionalismo e regionalização tornaram-se proeminentes nos estudos de política internacional de uma maneira inovadora, não experimentada desde os anos 1970 (idem, 2010).

Dentre os motivos que tornam esse período inovador e relevante aos estudos regionais, além do surgimento de organizações regionais novas e do reforço das já existentes, organizações ideológica e estruturalmente mais consistentes, conforme esboçado no início desse capítulo, Hettne e Söderbaum (1999, p.3) também elencam como principais:

- i. A transformação da estrutura mundial de bipolar para multipolar, com a ruína do eixo fundamental do socialismo ocasionado pelo desmantelamento da União Soviética;
- ii. A ascensão dos Estados Unidos como potência única no sistema mundial com o término da Guerra Fria, ainda que acompanhada do surgimento de inúmeros outros atores com papéis fundamentais no novo sistema internacional que se formava;
- iii. A erosão do estado de bem-estar e o crescimento da interdependência e da globalização; e
- iv. O comportamento diferenciado dos países em desenvolvimento e pós-comunistas acerca do sistema econômico e político globalizado.

Como explanado por Pía Riggirozzi (2010) quanto a essa transição de momentos do regionalismo:

New Regionalism as an approach has captured the intellectual imagination of scholars concerned with regionalism beyond neo-functionalist understandings of integration. The evolution of the theoretical debate about regionalism since the 1980s has been driven by a proliferation of regional cooperation agreements that, unlike the previous experiences of (old) regionalism associated with economic protectionism and inward orientation policies of the post-war era, were part of a broader process of global transformation. In an increasingly globalizing world regional integration became immersed in the logic of the market (Riggirozzi, 2010, p.3).

Logo, enquanto o velho regionalismo entre 1950 e meados dos anos 1980 representou uma manifestação de formas regionais de regulamentação de mercados e tarifas elevadas, em meio a regimes ditatoriais, o novo regionalismo emergiu diante de novas formações regionais vinculadas à transnacionalização do comércio e da produção, bem como em face da liberalização progressiva dos mercados, sobretudo latino-americanos (Hettne, Söderbaum 1999, p.7).

Além dos motivos elencados por Hettne e Söderbaum (1999), na América Latina, os efeitos decorrentes da restauração da democracia nos países da região, com o término dos regimes ditatoriais, das influências do denominado Consenso de Washington norte-americano, disseminado nas práticas políticas, econômicas e comerciais, e da criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, unindo os principais atores do continente, sobretudo sul-americanos, representaram uma transição cuja relevância faz-se fundamental para os estudos acerca do continente, como veremos a seguir (idem, 1999).

Para Wilfred J. Ethier (1998), um dos principais estudiosos do novo regionalismo, uma das questões principais para o melhor entendimento do conceito seria a das razões de ele ter emergido tão rapidamente, tornando-se fundamental nos estudos regionais (Ethier, 1998, p.1149). Feita essa reflexão, parte-se aqui para a análise de casos.

De acordo com os fatores e os acontecimentos históricos que propiciaram o novo regionalismo e auxiliaram em sua transição desde o velho regionalismo, Ethier (1998, p. 1150), de modo a buscar respostas para seus questionamentos, expõe três principais diferenças entre ambos os momentos, as quais seriam:

- i. Aumento da liberalização multilateral do comércio de bens manufaturados em países industrializados;

- ii. O fato de que dezenas de países economicamente menos avançados abandonaram as políticas econômicas anteriores, aderindo ao sistema de comércio multilateral; e
- iii. O aumento da importância do investimento direto.

Certamente que essas três diferenças fundamentais advêm como efeito de importantes transformações na economia e nos quadros institucionais e tecnológicos mundiais, conforme analisadas por Hettne e Söderbaum. Ethie faz alusão às três diferenças supracitadas como sendo os principais motivos que levaram às mudanças nos modelos de integração regionais:

The old regionalism was, to a large extent, motivated by a desire to substitute for insufficient multilateral liberalization and/or to facilitate holding aloof from what multilateral liberalization there was. [...] I argue that the new regionalism, by contrast, is largely motivated by a desire to facilitate entrance into a now much more developed multilateral trading system. (Ethie, 1998, p.1150)

O novo regionalismo, além de representar uma nova “onda” dos processos regionais no mundo, resultou em alterações econômicas, políticas, culturais e sociais em inúmeros países. Os novos contextos que se conformavam, nos planos internacional e doméstico, possibilitaram a formação de parcerias antes não previstas, bem como adesões a modelos econômicos antes não imaginados, sobretudo nos países em desenvolvimento.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) notificou, em 2005, que de 170 acordos regionais em vigor à época, cerca de 140 haviam sido firmados a partir de 1990, o que demonstra o elevado grau de parcerias nesse período, fomentadas pelo que poderíamos chamar de viés liberal da época.

Para explicar tais características, Ethie (1998, p.1150) mensura seis pontos principais que caracterizaram o novo momento histórico. Estes seriam:

- i. A maior proximidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (integração norte-sul);

- ii. A autonomia de Estados menores no estabelecimento de reformas unilaterais;
- iii. A liberalização econômica efetuada de maneira cautelosa;
- iv. A liberalização alcançada principalmente pelos países pequenos, e não pelos grandes, graças a acordos unilaterais;
- v. Os acordos regionais, que geralmente envolveram uma integração profunda; e
- vi. O fato de que os acordos regionais são geográficos, no sentido de que os participantes são vizinhos.

Como se pode notar, o papel dos países em desenvolvimento foi fundamental para os fenômenos do novo regionalismo, impactando sobremaneira na análise dele. Na América Latina, por exemplo, os países latino-americanos se inseriram no processo de integração no âmbito do novo modelo na década de 1990. Contudo, nessa década esses países ainda enfrentavam, como reflexo da “década perdida”, graves problemas inflacionários, bem como déficits públicos e endividamentos externos elevadíssimos, além de pobreza e disparidades sociais (Castañeda, 1994, p.19).

A explicação para esses problemas não é simples, e certamente envolve várias dimensões de análise. Em uma ótica mais geral, é lícito argumentar que a crise se explica pelo fracasso do modelo de desenvolvimento até então adotado. Pois, o sistema de substituição de importações e o estruturalismo disseminado pela CEPAL aos países latino-americanos não alcançaram o desenvolvimento prometido; pelo contrário, levaram a instabilidades políticas no continente.

Em meio às inúmeras fragilidades, e às alterações políticas e ideológicas mundiais com o fim da Guerra Fria e a disseminação das condutas neoliberais do Consenso de Washington, a nova percepção da melhor estratégia de desenvolvimento estimulou a formalização de acordos bilaterais de livre comércio entre países latino-americanos, nos moldes das grandes iniciativas de integração ocorrida em outros lugares do planeta (Serbin, 2011), como a União Europeia, e também sob o influxo de ações integradoras dos Estados Unidos da América, país difusor de ideias de liberalização de mercado nos anos 1990, principalmente quando da proposta de criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), em 1992.

Foi frente a este contexto que a teoria do “novo regionalismo”, ainda que prematuramente, surgiu enquanto uma análise mais profunda do que a já decantada pelo neofuncionalismo, a qual relaciona o Estado com fatores domésticos e suas interdependências. Em vista do alto número de regionalismos que se conformaram à época, a ótica do novo regionalismo acrescenta agora a emergência das regiões nas negociações internacionais e nos processos de regionalização (Hettne; Söderbaum, 1999, p.5).

Ethie (1998) apresentou, como uma das hipóteses para a mudança drástica do sistema internacional do “velho” ao “novo regionalismo”, o fato de que o liberalismo incitou processos de regionalização e de regionalismo. (Ethie, 1998)

1.3.1. As fases do novo regionalismo: o regionalismo aberto e o regionalismo pós-hegemônico.

Nos anos 1990, no pós-Guerra Fria, o reflexo de crises econômicas e inúmeras instabilidades políticas, além do histórico hibridismo social latino-americano, foi atenuado pelo revigorante neoliberalismo que se propunha disseminar. A primeira fase do novo regionalismo defendia a conformação de integrações regionais, sob o viés de aberturas comerciais unilaterais entre os países latino-americanos, bem como com o restante do mundo, de maneira que o livre mercado fosse melhor viabilizado e, conseqüentemente, o desenvolvimento alcançado.

De maneira geral, o intuito da integração entre os países à época era o de propor alianças que viabilizassem, de maneira mais satisfatória, os processos comerciais que se apresentavam, propiciados pelas condutas políticas e econômicas então disseminadas. Também se buscava, com a integração, expressar, na prática, a renovação dos modelos instaurados anteriormente.

Contudo, como explicado por Andrés Malamud (2010), a criação de inúmeras iniciativas regionais resultou em fragilidade do sistema no final dos anos 1980, por não promoverem a autoridade delas em nível regional para a tomada de decisões (Malamud, 2010, p. 641). Por essa razão que a institucionalização promovida no

início dos anos 1990 foi precursora da reconfiguração do dinamismo e da cooperação entre os países da região.

Em meio ao cenário apresentado com o término da Guerra Fria e os processos de globalização, foi através do Consenso de Washington, em 1989, que estratégias de cunho liberal, visando melhorar a inserção internacional dos atores estatais e não estatais, incluindo-se empresas privadas e multinacionais, foram disseminadas. Tal fato ocorrera em um mundo multipolar, livre dos delineamentos estratégicos do bipolarismo, e voltado para as três regiões econômicas dominantes à época: Europa, América do Norte e Ásia Oriental (Boas; Marchand; Shaw, 1999, p. 897).

Como explanado por José Antonio Sanahuja (2009), “es importante precisar que lo ocurrido a partir de 1990 se inscribe en el concepto de ‘regionalismo’, que es más amplio que el de integración económica regional” (Sanahuja, 2009, p.64), sendo exatamente esse processo o ocorrido na América Latina, nosso objeto de estudo do regionalismo.

Ainda que o interesse na integração econômica regional tenha se concretizado em vista das iniciativas comerciais e dos modelos econômicos liberais disseminados pelo Consenso de Washington, os processos de reativação de parcerias centro-americanas, andinas e caribenhas passaram a receber maior atenção por parte dos países do continente, concomitantemente às novas políticas econômicas, comerciais e sociais adotadas (idem, 2009, 64).⁶ Como explanado de maneira coesa por Morten Boas, Marianne H. Marchand e Timothy M. Shaw (1999), o contexto de globalização trouxe à tona mais processos de regionalização, que se conectaram com essas mudanças estruturais do mundo, emergindo em um novo momento, repleto de características únicas. Nas palavras destes:

The globalization of production as well as the liberalization of markets facilitated by (neoliberal) privatization of state enterprises and deregulation of public control over the economy poses an entire new set of challenges to public authorities, economic agents and social actors in both the developed and developing parts of the world. The global political economy, however, is

⁶“Solo México y Chile optaron por estrategias individuales. En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración de facto que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)” (Sanahuja, 2009, p.61).

not only in the process of becoming globalized, it is also becoming regionalized. (Boas; Marchand; Shaw, 1999, p. 898).

Nesse âmbito, o regionalismo aberto visava combinar a abertura econômica com o elemento preferencial dos países membros dos grupos regionais, promovendo-se melhoras na competitividade e na eficiência econômica. No âmbito político, por sua vez, buscou-se fortalecer a capacidade dos estados membros de cada grupo regional na gestão das interdependências regionais, além de assegurar as governabilidades internas (Cienfuegos; Sanajuha, 2009, p.16).

Sob o paradigma do neoliberalismo que emergia, os países expandiram suas negociações para alcançar esses objetivos, mas mantiveram suas posturas autônomas, conformando um regionalismo fragmentado, composto por Estados que em parceria buscavam maximizar seus benefícios, mas sem desconsiderarem seus interesses nacionais (Serbin, 2011).

Partindo-se dessa visão macro, em convergência com o que ocorria nos demais continentes, na América Latina cria-se a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de cunho intergovernamental, que visava contribuir com a promoção da integração da região latino-americana, garantindo seu desenvolvimento econômico e social. Modificou-se a Comunidade Andina das Nações (CAN), criada em 1969, e criou-se o Mercosul (ou *Mercosur*), em 1991, quando da assinatura do Tratado de Assunção, ainda que negociações bilaterais entre Brasil e Argentina já estivessem em transcurso desde 1986, quando do programa de Integração e Cooperação econômica (PICE), conforme veremos no próximo capítulo.

Tantas iniciativas, desde o início explicadas como promotoras do desenvolvimento regional, visavam facilitar os impactos do mundo globalizado que se vislumbrava, com a lógica de viabilizar-se a abertura e a adaptação dos mercados domésticos dos países sul-americanos, de uma forma que gerasse segurança interna e externa, refletindo um novo formato regional que se propagava pelo mundo (Sanahuja, 2009, p. 64).

Ademais, após as substituições de importações e o estruturalismo cepalino terem, de certa forma, fracassado, a CEPAL ressurgiu com preocupações atinentes às necessidades produtivas e econômicas dos países latino-americanos, buscando também se adequar ao novo esquema que se conformava. As ideias concernentes à

industrialização dos países, anteriormente ressaltadas no documento de 1959, intitulado "Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina" e redigido por Raúl Prebisch, são reelaboradas com o intuito não só de incentivar a industrialização, como também em criar-se uma estratégia que elevassem as produções locais a uma maior competitividade no âmbito internacional (Bobik Braga, 2001, p.17).

Como explanado por Márcio Bobik Braga (2001), o referido do documento:

[...] analisa o processo de integração econômica regional, entendido como a criação de um mercado comum como resposta necessária às exigências do processo de crescimento econômico na região, processo este caracterizado pela industrialização substitutiva de importações. Ainda que não explicitada no documento, esta ideia geral tem uma importante implicação política no tocante aos conflitos em torno da liberalização comercial. Por resultar em mudanças no perfil de distribuição de renda e tendo em vista a existência de fatores específicos na economia, a liberalização comercial costuma ser acompanhada por resistências de grupos de interesses ou mesmo pela população em geral que, na maioria das vezes, acabam por impedir o próprio processo de liberalização. (Bobik Braga, 2001, p.5)

Em 1994, de maneira a atender às mudanças estruturais e às novas dinâmicas entre os países do continente, é esboçado um novo documento coordenador por Gert Rosenthal, diplomata guatemalteco, no qual também é utilizado o termo “regionalismo aberto”, reforçando o intuito de favorecer uma economia internacional aberta, provendo mais opções de comércio e parcerias aos países da América Latina (CEPAL, 1994, p.945). Logo, conforme argumentado por Braga (2001, p. 17), a interdependência produtiva e tecnológica global seria o meio pelo qual os países encontrariam eficiência econômica após um período de recessão, ingressando em um contexto global satisfatório às parcerias, sobretudo regionais.

A diferença do documento de 1959 para o de 1994 representou mudanças contundentes sofridas pelos países do continente. Demonstrou que a industrialização já havia ocorrido nas décadas anteriores, sendo que o continente, emergido no ideal neoliberal, buscava retomar o desenvolvimento. Logo, o chamado “regionalismo aberto” visava facilitar os impactos do mundo globalizado que se vislumbrava, com a lógica de viabilizar-se a abertura e a adaptação dos mercados

domésticos dos países sul-americanos, sendo as organizações regionais meios de promoção desse ideal. Em outras palavras,

os países da nova onda integracionista assumiram o compromisso de participar de blocos, não como alternativa a uma inserção mais dinâmica à economia internacional, mas sim, como processo complementar para cumprir este propósito. Os países sustentam que a finalidade é de instaurar uma economia internacional mais aberta e transparente. Deste modo, os processos de integração seriam o futuro cimento de uma economia internacional livre de protecionismo e de travas às trocas de bens e serviços (CEPAL, 1994, p. 11 *apud* Oliveira, 2014, p. 13-14)

Além do Mercosul e ALADI, no continente Latino-Americano também se instaurou o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), entre 1991 e 1993, e se reativou o Pacto Andino, também em 1991, para a construção de uma zona aduaneira. Essa aproximação entre os países resultou em inúmeros trabalhos conjuntos, gerando-se regras e estabelecendo-se acordos, como também uma dinâmica de interesses recíprocos e percepções sincronizadas dos desafios externos (Sanahuja, 2009).

Para alcançar os objetivos conjuntos e individuais, a integração se atinha também aos investimentos externos estrangeiros e empresas transnacionais. Devido ao enfoque liberal, tais iniciativas, em comunhão com os grupos regionais criados, favoreceriam o intercâmbio produtivo na região (Braga, 2001, p. 19). Inclusive, o próprio Mercosul, no Tratado de Assunção, expõe seu grande interesse na integração produtiva de seus países membros.

Em meio a isso, a CEPAL, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), também estabeleceu algumas diretrizes para delinear as estratégias dos países do continente, embasadas estas na produtividade internacional. O modelo consistiria em políticas que melhorassem a produtividade doméstica dos países, bem como contribuíssem para as suas transformações e modernizações produtivas. Como explanado por Sanahuja (2009):

Esas políticas incluían, por supuesto, una amplia liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del "viejo" regionalismo, que abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de banderas físicas, fiscales, y de

otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos en coste y, por lo tanto, en la competitividad (Sanajuha, 2009, p.66).

Ademais, ainda que aparentemente o “regionalismo aberto” refletisse em processos de extrema liberalização comercial, a abertura a terceiros não impediria a existência de um componente preferencial regional. Logo, havendo essa preferência, regras comuns passariam a ser adotadas com relação a origem, serviços, invenções, salvaguardas, propriedades intelectuais, dentre outras, sendo coordenada por uma política comercial comum (idem, 2009, p.66).

Como explanado no documento da CEPAL de 1994, a intenção era a de:

[...] fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e do Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos. (CEPAL, 1994, p.945 *apud* Bobik Braga, 2001, p. 17)

Contudo, ainda que estratégias e organizações regionais fossem criadas, Sanahuja (2009) explica que a região recebeu mais atenção no que Jan Jinbergen, economista holandês, chama como “integração negativa”. Ou seja, foi dada mais relevância às liberalizações comerciais intragrupos do que nas políticas comuns e na construção de instituições, as quais caracterizariam a “integração positiva” (Sanahuja, 2009, p. 67). Logo, ainda que as negociações fossem realizadas, algumas barreiras persistiam, tornando as transações comerciais desiguais.

O intergovernamentalismo explica também outro fator que resultou em dificuldades durante o regionalismo aberto. Pelos governantes, a liberalização comercial foi considerada mais importante do que as políticas de desenvolvimento. Por esse motivo, não se explorou o potencial que a integração poderia ter resultado, como nas áreas de infraestrutura, políticas de ciência e tecnologia, de inovação e desenvolvimento produtivo, política regional e de energia (idem, 2009, p. 67).

Ainda que o objetivo das iniciativas regionais na América Latina, quando do regionalismo aberto, fosse a maior eficiência produtiva, melhores expectativas dos agentes, maiores possibilidades de investimentos e maior difusão tecnológica entre os países do bloco econômico, Sanahuja (2009) explica que o comércio inter-regional não alcançou, em sua totalidade, os objetivos pretendidos. Os índices de exportações na região foram baixos de maneira geral, sendo que a maior parte das extras regionais se concentrou em produtos primários, com menor valor agregado e, no comércio inter-regional, a maior parte das exportações fora de manufaturados, com maior valor agregado; gerando-se cadeias produtivas, bem como pequenas e médias empresas (Sanajuha, 2009, p. 67).

Frente a isso, alguns dos fatores, que também podem ter contribuído para o baixo rendimento do continente, foram o crescimento das exportações aos mercados asiáticos e em particular à China, que se tornaram presentes nas exportações de todos os grupos regionais, sobretudo no Mercosul e na CAN, favorecendo-se a interdependência. O fato de as exportações serem embasadas em produtos primários, e ainda a escassa complementaridade das economias latino-americanas, o menor peso do comércio intrafirma e intraindustrial, os elevados custos das transações de derivados, as persistentes barreiras administrativas, a instabilidade econômica e os elevados custos de transporte derivados da baixa qualidade da infraestrutura física entre os países foram alguns dos fatores que auxiliaram nos problemas decorrentes do “regionalismo aberto” (idem, 2009, p. 69).

No que tange ao âmbito social, revigorado pelas transformações democráticas no início da década, os números também foram negativos, tais como...

... [...] reduced access to the state, deepened poverty, heightened social and economic exclusion, and increased social tensions. The attempt to locate citizenship and identities through market relations proved particularly difficult in a region with strong traditions of both corporatist and social movement-based forms of organization. Socially, the neoliberal legacy was measured in poverty rates that barely dropped throughout the high period of neoliberalism (from 48.3% in 1990 to 44% in 2002), as welfare was systematically squeezed and inclusion reduced to those who could pay for health, good schooling, and social security (Tussie; Riggirozi, 2012, p. 23).

A percepção da necessidade de um papel mais ativo dos Estados na promoção de proteções básicas à população (Lagos, 2003) não foi palpável durante

o início do desenvolvimento do processo liberalizante nos anos 1990. Como demonstrado pelo Latinobarômetro, que desde 1994 norteia estudos atinentes à democratização na América Latina, no ano de 1995, a percepção da maioria das sociedades civis dos países latino-americanos vislumbrava um cenário no qual o Estado era forte, e que o poder dos militares ainda era superior ao de empresas transnacionais - provável reflexo dos regimes ditatoriais dos anos anteriores e percepção pouco palpável do movimento de globalização que se instaurava (Latinobarômetro, 1994).

Ademais, o Latinobarômetro revelou que, em 1995, a maioria das sociedades civis dos países latino-americanos era a favor da conformação do Mercosul, possivelmente contando com a interferência positiva deste processo em avanços econômicos e pelo fato de, também consequentemente, melhorias sociais serem esperadas. Contudo, apesar de melhorias, os problemas advindos dos anos anteriores, como graves pressões inflacionárias, déficits públicos e endividamentos externos elevadíssimos, além de pobreza e disparidades sociais, não foram suficientemente solucionados pelas tais reformas estruturais (Cervo, 2000; Castañeda, 1994, p.19).

Em contrapartida, como visto anteriormente quanto à hipótese de Ethie, o liberalismo auxiliou, e muito, na conformação das iniciativas regionais e no estabelecimento de parcerias comerciais, as quais criaram um elevado número de intercâmbios, promovendo-se a convergência entre os grupos. Ademais, houve o favorecimento da internacionalização das empresas latino-americanas, seja com capital nacional ou subsidiadas por empresas estrangeiras. O setor automotivo brasileiro, por exemplo, foi extremamente favorecido no âmbito do Mercosul (Sanahuja, 2009, p. 69).

O esgotamento do regionalismo aberto, assim, teve como um de seus principais instigadores a oposição política que, embasada nos argumentos de que os resultados econômicos foram insuficientes e beneficiando-se da percepção social extremamente insatisfatória, ainda que o contexto histórico devesse ser considerado para análises pontuais, acabou vencendo importantes disputas eleitorais e conquistando o poder na maioria dos países da região. Por outro lado, o regionalismo rápido e caracterizado pelo intergovernamentalismo, prevalecendo muitas vezes a soberania nacional, em detrimento de delinear competências a órgãos comuns, acabou por privar aos processos de integração regional adequados

mecanismos decisórios, de legitimidade e de controles. A integração se tornou vulnerável (idem, 2009, p. 70).

Quando das sucessivas crises financeiras asiática (1997), brasileira (1998) e argentina (2001), o declínio tornou-se eminente. Tal declínio, além de refletir uma fragilidade econômica unilateral e regionais,

[...] se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurrió en Mercosur (Sanahuja, 2009, p.71).

Dessa maneira, houve nos anos 2000 o retorno da vertente desenvolvimentista, fortalecida pela ineficiência neoliberal apresentada nas economias latino-americanas (Smith, 2005). Em muitos desses países, a ascensão de representantes políticos de ideologias e condutas divergentes a então vigente culminou no ressurgimento do nacionalismo econômico e na conformação de um regionalismo pós-hegemônico, cujas agendas oscilam entre temas integracionistas, condutas claramente antiliberais e coalizões de países ideologicamente afins (Veiga; Ríos, 2007).

Em meados dos anos 2000, o modelo do regionalismo aberto passou por uma redefinição. As crises ocorridas no final da década de 1990 e no início do novo século resultaram em mudanças contextuais nas integrações regionais, com enfoques distintos dos anos anteriores, que caracterizaram outro momento do novo regionalismo: o denominado “regionalismo pós-hegemônico” (Sanahuja, 2009, p. 74).

Parte dessas mudanças foi decorrente dos problemas que, não superados pelo regionalismo aberto, acabaram por incitar uma reformulação política, econômica e social no mundo, sobretudo nos países da América Latina. A outra parte, por sua vez, foi resultante da ascensão de políticos de esquerda no cenário latino-americano, os quais trouxeram novas ideias e perspectivas, configurando assim um panorama diferente do vislumbrado na década anterior.

O período subsequente ao regionalismo aberto, parafraseando Diana Tussie e Pía Riggirozzi (2012, p. 2), representou um momento limítrofe ao liberalismo, este último aditado por ideais e políticas concernentes ao desenvolvimento social, ação

comunitária e novas reformas organizacionais. Como elucidado anteriormente, a transição do neoliberalismo ao pós-liberalismo foi vislumbrada por meio das ascensões políticas de cunho neopopulista nos governos de grande parte dos países sul-americanos e da América Latina de maneira geral, demonstrando uma insatisfação interna quanto às políticas sociais e econômicas adotadas nos anos 1990. Contudo, não somente questões sociais e políticas precisavam ser reestruturadas, como também as econômicas e comerciais (Serbin, 2011).

Logo de início, esta nova fase do regionalismo representou o palco de negociações multilaterais no âmbito comercial, por meio da reconfiguração política que ocorria à quase todos os países da região (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2012), havendo uma politização da agenda regional, de maneira a incitar o surgimento de mais temas políticos de desenvolvimento, encobrendo interesses comerciais.

Nesse escopo, paulatinamente o nacionalismo econômico era fomentado por grande parte dos países da região, unindo-os em prol de uma agenda de políticas “heterodoxas” que buscassem a redução da pobreza e da desigualdade, obviamente embasada nos ideais de esquerda, propiciando o apoio doméstico às causas sociais (idem, 2012).

O fomento à importância da integração regional, então, transcendeu o escopo comercial nos discursos diplomáticos desses países, abordando questões políticas e sociais; sendo que, na prática, obviamente questões econômicas ainda fossem de suma relevância. Dessa forma que se manteve e aprimorou-se o Mercosul, dando lugar à adoção de estratégias diversas, ainda que divergentes, de inserção internacional.

Contudo, o regionalismo pós-hegemônico não pode ser entendido da mesma forma que o regionalismo aberto, o qual, de fato, representou uma nova etapa da integração regional. O regionalismo pós-hegemônico considera-se como um período de transição, sem um modelo regional claro, mas com um alto de grau de politização e agendas diversificadas. Tal complexidade, na prática, dificultou o processo de negociação e a tomada de decisões consensuais dos países participantes (Sanahuja, 2009, p. 76).

Ainda assim, esse novo momento, pela motivação da mudança no início do novo século, abarca um número elevado de iniciativas e de processos que caracterizam o novo regionalismo, conforme esboçado no início deste capítulo. O

novo modelo de integração, com sua dimensão de reestruturação global e regional, constituída de diversos atores estatais e não estatais, dava primazia às questões sociais, mas era pluridimensional, pois mesclava, nas agendas regionais, as dimensões econômica, política, de segurança, de meio-ambiente e, sobretudo, de temas da sociedade civil.

Os efeitos alegadamente adversos da liberalização comercial e financeira nos últimos anos da década anterior (embora se reconheça que também trouxera consequências benéficas) culminaram não somente na ascensão de representantes políticos de cunho esquerdista, neopopulistas, como também marcaram o início de um período de maior pluralidade e de desdobramentos futuros que, em conjunção, buscou encontrar diferentes formas para enfrentar os problemas sociais.

A redemocratização sul-americana e a insurgência do chamado “neopopulismo”, por meio dos novos representantes de esquerda que ascendiam nos governos dos principais países do continente, em especial nos países membros do Mercosul, incitaram transformações internas nos acordos de integração, particularmente neste bloco.

No âmbito doméstico dos países, segundo a crítica ao liberalismo, houvera uma redução do papel do Estado na economia e encolhimento de suas estratégias comerciais por meio da inserção de uma agenda de gestão que pautava questões atinentes às consequências da globalização e de seus impactos (Veiga; Ríos, 2007, p.15).

Neste ensejo, na percepção dos representantes de esquerda à época, o processo de globalização, além de ter estimulado a interdependência econômica, teria levado as “políticas a convergirem em torno de padrões baixos e de critérios mínimos, [...] ameaçando normas sociais e valores culturais consagrados nestes países” (idem, 2007, p.16). O regionalismo, assim, estaria subordinado à globalização, sendo esta, por sua vez, sinônimo do neoliberalismo (Hettne; Söderbaum, 2008).

Contudo, essa imagem negativa da globalização foi utilizada mais como um modo de alternância política na região, de maneira que os governantes de esquerda ganhassem espaço e notoriedade. O reforço da existência de um Estado forte representaria, então, a instauração de uma integração regional a favor dele, que protegesse os países dos reflexos negativos da globalização, e não como uma gestora de seus processos.

Esa visión de la globalización, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. La integración regional, en parte, se redefine como estrategia al servicio de ese "Estado desanollista", y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de un proceso, la globalización, que no se reduce a la lectura anti-neoliberal vigente en la región (Sanahuja, 2009, p. 75).

Apesar de irrefutavelmente tais investimentos terem promovido o crescimento econômico, o aumento de emprego e a competitividade nos países latino-americanos, a visão crítica ao neoliberalismo concede apenas que estes benefícios viriam em longo prazo; acabando, no curto prazo, por contribuir para o aumento da dependência dos latino-americanos aos países desenvolvidos, no que se refere tanto à manutenção de toda a tecnologia adquirida quanto à dependência de capital externo investido internamente nas empresas e empreendimentos dos países subdesenvolvidos em questão.

Em suma, o "neoliberalismo", assim chamado pelos detratores do livre-comércio, havia tentado emergir os países latino-americanos das crises das décadas anteriores e, uma vez não totalmente bem-sucedido, abriu precedentes para esses novos debates e ideias apresentados pela esquerda do continente, quase silenciadas na década anterior.

Como enfatizado por Andrés Serbin, Laneydi Martínez e Haroldo Ramanzini Júnior (2012), nos anos 2000 os países latino-americanos afastaram-se do modelo de ajustes estruturais que reforçava a importância das forças de mercado. Na ótica mais antiga, as medidas liberalizantes favoreceriam o crescimento e o desenvolvimento econômico, com a consequente superação da pobreza, além de contribuir para a estabilidade macroeconômica. No entanto, tais promessas não se realizaram, ao menos não no grau almejado, e então novos debates emergiram e passaram a ser o cerne das discussões no âmbito político do continente. Dois temas importantes se destacaram nesse debate: o papel do Estado e o conceito de soberania (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2012, p. 10).

Críticas ao modelo neoliberal instaurado no regionalismo aberto, advindas dos governantes de cunho esquerdista que ascenderam ao poder em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai e Venezuela, incitaram esse distanciamento da ideia de liberalização do mercado, e enaltecem a participação de movimentos

sociais e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda nas iniciativas regionais (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2012, p. 12).

Por exemplo, novas iniciativas emergiram conjuntamente das novas agendas. Um dos principais casos, que inclusive representa essa alternância ideológica no continente, foi a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), encabeçada por Hugo Chávez, presidente da Venezuela no período, a qual foi criada originalmente como uma oposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), integração proposta pelos Estados Unidos da América à época do “regionalismo aberto” (Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 61), além da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), programa intergovernamental de doze países da América do Sul para a promoção da integração sul-americana por meio da modernização da infraestrutura.

Ainda que, com todas essas influências, a perda de importância do aspecto doutrinário do livre-mercado, base do antigo modelo, não resultou no completo abandono das metas tradicionais de equilíbrio fiscal e de convergência macroeconômica dos países associados. Os países do Mercosul, por exemplo, longe de abandonarem a disciplina defendida no modelo anterior, continuaram com esforços no sentido de delinear os procedimentos para a transição ao regime de convergência macroeconômica. Para tanto, anunciaram conjuntamente seus objetivos específicos de inflação e de variação da dívida fiscal líquida do setor público. Sem dúvida, a organização dos interesses e da composição dos *win-sets* dos principais países membros (Argentina e Brasil) ocorreu pelas articulações políticas domésticas, que se refletiram regionalmente (Oliveira, 2003).

Conceitualmente, esse momento do “novo regionalismo” pode ser denominado como “regionalismo pós-liberal”. Essa denominação tem sido criticada, pois estudiosos como Diana Tussie e Pía Riggirozzi (2012) explicam que esse novo momento não encerra o liberalismo na região, não podendo ser considerado assim “pós-liberal”. Ainda que a representação política do continente tenha se configurado como de esquerda, e iniciativas de posicionamento incisivo contra o modelo comercial e ideológico norte-americano promovidas, como a ALBA, atividades comerciais intrarregionais e a abertura comercial da maior parte dos países latino-americanos se manteve, assim como no restante do mundo (Tussie; Riggirozzi, 2012).

Logo, independente do posicionamento político apresentado, a inserção de novos debates e a revisão das propostas comerciais liberais do Consenso de Washington, não colocaram fim ao livre comércio no mundo, muito menos na América Latina. O termo “regionalismo pós-hegemônico”, portanto, faz-se mais preciso, pois reflete a integração ideológica ocasionada nesse momento pelos países.

Debates atinentes à CAN e à ALCA ainda estavam presentes, sobretudo no que se refere às normas sobre subsídios e barreiras não tarifárias. Contudo, a preocupação com a interdependência comercial com os Estados Unidos passava a ser notória, além de ser rechaçada em algum dos discursos proferidos por representantes políticos latino-americanos comprometidos com o discurso populista de esquerda, tendo, com efeito, as negociações da ALCA estagnadas de 2005 até os dias atuais.

Muitos dos governos passaram a demonstrar um renovado interesse pela integração e expuseram seu compromisso com o regionalismo como uma obrigação constitucional dos Estados. Os acordos adquiriram um caráter intergovernamental específico, e cada vez mais divergente do modelo europeu. Com efeito, o regionalismo estratégico latino-americano passou a abranger diversos temas definidos pelos representantes políticos dos países, visando benesses de características mais nacionais do que integracionistas, diferentemente do caso europeu (Sanahuja, 2009).

Alguns estudos sugerem que o impacto da mudança do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico, particularmente na América do Sul, vai além das mudanças políticas nacionais. Criou-se todo um conceito de soberania na região, que vai além do âmbito nacional, abrangendo políticas regionais, encabeçadas não somente pelos representantes políticos dos países, como também de organizações intergovernamentais, sociedade civil e cidadãos (Legler, 2013, p.327). Nesse contexto, a integração regional se redefiniu em termos de soberania nacional, ou como instrumento para fomentar a governabilidade dos países participantes na região.

De fato, a participação desses movimentos e organizações foi fundamental na caracterização desse novo momento de regionalismo, bem como na conformação de uma identidade latino-americana no sistema econômico internacional, que se delineou com mais precisão. Contudo, a participação de movimentos sociais (ou

grupos organizados de pressão política), bem como o caráter nacionalista dos governos e suas demandas por liderarem o continente, sobretudo advindos do Brasil e da Venezuela, podem sugerir certa individualidade dos países nas tomadas de decisões.

A criação do Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM), em 2004, demonstra um novo momento, no qual infraestrutura, geração de empregos e integração produtiva passam a vigorar com maior assiduidade nas agendas do bloco. Também com a criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul (PIP), em 2007 e, mais recentemente, do Plano Estratégico de Integração Social (PEAS), em 2011, ficou demonstrado que o Mercosul, que se configura, tem agora um caráter mais híbrido do que o vislumbrado durante o regionalismo aberto. Nesse tipo de regionalismo, a ação é mais estratégica, enviesada para os chamados regionalismo social e regionalismo produtivo (Briceño Ruiz, 2013, p.25). Veremos mais sobre ambos nos próximos capítulos.

Com a criação da chamada União das Nações Sul-Americana (UNASUL), em 2008, por sua vez, cujo intuito era o de ser um acordo intergovernamental, o qual acoplasse não somente os demais organismos de integração comercial dos países da região, mas que também inserisse, de maneira mais relevante, temas sociais (Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 61), a região demonstra que, o que já havia sendo feito no escopo do Mercosul, de fato, refletiu-se em todo o continente.

De acordo com Maria Regina Soares de Lima (2012), a Unasul revigora o regionalismo pós-liberal, reiterando a importância de discutirem-se temas com referência à democracia, integração e inclusão social, possibilitando mecanismos de consulta entre as camadas sociais e governos (Lima, 2012).

Contudo, como explanado por Andrew Moravcsik (1993) - para explicar a conformação da União Europeia - o denominado intergovernamentalismo liberal caracteriza uma integração na qual os interesses governamentais prevalecem embasados e motivados por interesses domésticos, sobretudo o das elites nacionais (Moravcsik, 1993). Portanto, para que o intuito do regionalismo pós-hegemônico e da “agenda de desenvolvimento” prospere, é imprescindível, além dos mecanismos de consulta, que a Unasul seja institucionalizada, de maneira que os governos e as elites não manipulem a interação da sociedade civil nas tomadas de decisão (Lima, 2012).

Logo, o chamado “acordo” da Unasul propõe uma integração superior às demais existentes na atualidade na América Sul; um organismo intergovernamental, que abranja os governantes dos países da região, mas com o suporte de suas sociedades civis, ampliando a narrativa societal com empresários e diversas burocracias domésticas (Lima, 2012), ascendendo à um patamar supranacional, ou seja, havendo uma autoridade que regule as atividades de todos os membros do organismo, bem como que exerça a democracia à serviço do povo e por vias que concretizem isso (Schuman,1950).

De maneira a melhor se compreender as mudanças ocorridas no continente quando dessa transição, José Antonio Sanahuja (2009, p. 74) elenca as principais características, que representam de maneira sucinta essa nova proposta regional:

- i. Primazia da agenda política, em comparação às agendas econômica e comercial;
- ii. O enfoque na “agenda do desenvolvimento”, buscando-se desvincular das estratégias do regionalismo aberto, centralizadas na liberalização comercial;
- iii. Busca-se enfatizar o papel dos atores estatais frente ao protagonismo dos atores privados e das forças de mercado favorecidas na década anterior;
- iv. Maior ênfase na criação de instituições e políticas comuns, que favoreceriam o comércio entre os países da região, implicando em uma maior cooperação sul-sul e em agendas de paz e segurança;
- v. Maior preocupação no âmbito social, vinculando-se a integração regional com a redução da pobreza e da desigualdade;
- vi. Maior preocupação com os problemas infraestruturais da região, que dificultam a expansão do mercado entre os países;
- vii. Maior ênfase na segurança energética; e
- viii. Busca por modos de promoção da participação social nos processos de integração.

Em outras palavras, esta nova fase do regionalismo representou o palco de negociações multilaterais no âmbito comercial, por meio da reconfiguração política que ocorria à quase todos os países da região, havendo uma politização da agenda regional, de maneira a incitar o surgimento de mais temas políticos de desenvolvimento, encobrindo interesses comerciais (Serbin; Martinez; Ramanzini Júnior, 2012).

A “agenda de desenvolvimento” passa a ser encabeçada principalmente pelos países mais desenvolvidos do continente, reiterando-a em fóruns sociais e em rodadas comerciais internacionais, dando-se primazia ao discurso de fortalecimento dos países em desenvolvimento, ainda que diplomaticamente frente aos países desenvolvidos e aos seus blocos econômicos.

Organizações regionais, como o próprio Mercosul e a CAN, considerados “neoliberais”, também tiveram sua ideologia remodelada. Como supracitado, uma das premissas do regionalismo pós-hegemônico foi justamente a maior participação da sociedade civil na integração regional, e, por esse motivo, mecanismos de consulta foram instaurados e cúpulas sociais criadas, de maneira que questões sociais pudessem ser deliberadas.

Todos esses elementos, em comunhão, contribuíram para a aparição de distintas propostas pós-liberais, uma vez que transcendiam o “regionalismo aberto”. A criação da ALBA e UNASUL expressa uma nova leitura do regionalismo, mas nenhuma pode ser considerada uma iniciativa de integração no sentido conceitual clássico.

A fomentação da ideia da importância da integração regional, então, transcendeu o escopo comercial nos discursos diplomáticos destes países, sendo que, na prática, obviamente, questões econômicas ainda fossem de suma relevância. Dessa forma, manteve-se e aprimorou-se o Mercosul, dando lugar à adoção de estratégias diversas, ainda que divergentes, de inserção internacional.

O regionalismo pós-hegemônico, portanto, emerge como uma reconstrução do “novo regionalismo”, reforçando-se a afirmação de que o regionalismo também é um reflexo das transformações sofridas por um espaço regional, o qual se modifica de acordo com os interesses e motivações dos atores estatais e não estatais envolvidos (Tussie Riggiozzi, 2012, p.2). O Mercosul, por sua vez, como órgão referência de integração regional na América Latina, composto pelos principais Estados sul-americanos, perpassou por ambos os períodos refletindo as ideologias,

práticas políticas e econômicas e níveis de integração regionais que se fizeram necessários em cada momento.

Com a crise financeira de 2008, transformações governamentais regionais demandaram uma reanálise do regionalismo instaurado nos anos anteriores. Antes mesmo desta, os processos de regionalismo e regionalização no mundo, mais especificamente na América Latina, não somente se reinventaram como também emergiram o continente à contemporaneidade. No próximo capítulo, veremos como o Mercosul se transformou frente à essas alternâncias, tornando-se o que hoje é.

CAPÍTULO 2

O Mercosul como instrumento de integração regional

Criado em 26 de março de 1991, o processo de regionalização denominado Mercado Comum do Sul se converteria, ao longo dos anos, no projeto de integração regional mais ambicioso da América Latina. Em meio a alternâncias políticas e vicissitudes econômicas, a alguns projetos bem-sucedidos e outros fracassados, em seus quase 25 anos de existência, contribuiu, e muito, para a conformação do regionalismo latino-americano (Briceño Ruiz, 2011, p.9).

Originalmente criado como um bloco econômico, em meio ao denominado “regionalismo aberto”, cujo intuito principal era o de promover o livre comércio e a inserção de seus membros na economia mundial, de maneira que pudessem competir e se alinhar aos demais países no ambiente de abertura de mercados pelo Consenso de Washington, o Mercosul notabilizou-se, de início, por seu enfoque estratégico.

Coordenado pelos Estados envolvidos e afetado pelas vicissitudes regionais e mundiais, os processos de regionalização geraram diferentes interlocuções com atores estatais e privados, sendo que quando do regionalismo pós-hegemônico, o Mercosul “a logrado desarrollar una dimensión política y más recientemente dimensiones social y productiva, que lo convertirían en un bloque regional con grandes ambiciones” (idem, 2011, p.9), como será analisado no próximo capítulo.

Para melhor compreensão do processo, para análise de sua evolução temporal ao longo dos anos e das concomitantes mudanças decorrentes das alterações do próprio continente, recorre-se aqui à interpretação de Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, em uma de suas palestras⁷. Lafer afirma que o Mercosul manteve seu perfil estratégico, acrescido de outros fatores que ainda o caracterizam como relevante no contexto regional, perdurando em meio a alternâncias políticas e contextos econômicos diferentes.

⁷ Palestra ministrada no dia 14 de novembro de 2014, no Simpósio Internacional “Pensar e Repensar a América Latina”, do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo.

Além disso, o que será demonstrado nesse capítulo é que foram justamente todas essas alternâncias, regionais e mundiais, que conformaram o Mercosul recente como um modelo de integração híbrido, caracterizado por três diferentes regionalismos: o estratégico, delineado desde o Tratado de Assunção; e os regionalismos social e o produtivo, estes dois últimos mais notórios no período do regionalismo pós-hegemônico, como será exposto no próximo capítulo.

O capítulo anterior perpassou os conceitos e as definições que cingem os estudos dos regionalismos, já o enfoque deste será o de analisar os 25 anos desse importante bloco regional através de um enfoque histórico. Faremos isto, considerando os processos de regionalização e as mudanças ocorridas na região e no sistema internacional, de maneira a melhor se compreender as iniciativas que conformaram os processos de regionalização dentro do bloco, e que, por conseguinte, também influenciaram a evolução da América do Sul de maneira geral.

2.1. Dos anos 1980 ao Mercosul quando de sua criação: marco na história latino-americana.

Conforme abordado no escopo do “novo regionalismo”, antecedidas pelo fim de regimes ditatoriais e por crises econômicas mundiais, as transformações estruturais do mundo, de bipolar para multipolar, a ascensão dos Estados Unidos como potência única no sistema mundial com o término da Guerra Fria, dentre outros fatos, foram apenas alguns dos acontecimentos que caracterizaram essa nova fase histórica do regionalismo contemporâneo, no início dos anos 1990 (Hettne; Söderbaum, 1999, p.3).

À época, o panorama mundial que se instaurava criava perspectivas aos países latino-americanos de que, após as inúmeras crises e vicissitudes sofridas em diferentes âmbitos, o desenvolvimento seria alcançado contanto que mudanças substanciais, doméstica e internacionalmente, fossem promovidas.

Em meio a esse contexto, nas palavras de Gian Luca Gardini (2010, p. 2), “processes of democratization and regionalization in the Southern Cone of Latin America ran roughly parallel to one another between 1985 and 1991”. Ou seja, em meados do chamado regionalismo aberto que emergiria diferentes alternâncias

políticas e econômicas já se delineavam, culminando em mudanças iminentes que auxiliariam a conformar o cenário de integração regional que marcou a América do Sul e que, por conseguinte, delinearam o Mercosul.

Primeiramente, como uma das características do novo regionalismo em sua fase inicial, Ethie (1998) menciona a aproximação de países menores que, por meio de parcerias comerciais com países economicamente mais fortes, buscam se fortalecer regionalmente, visando sobremaneira e, principalmente, o seu próprio desenvolvimento unilateral.⁸ Essa estratégia fez com que houvesse um grande fomento de cooperações regionais à época. (Ethie, 1998, p.1217)

Ademais, além das cooperações regionais, questões atinentes à democracia, nos planos cultural e social, mesmo que renegados a um segundo plano, também se fizeram presentes nos estudos do regionalismo do continente e muito agregaram ao então regionalismo aberto, principalmente por alternâncias políticas e participação social resultantes do fim dos regimes militares nos países sul-americanos, bem como devido as manifestações populares que incitavam a realização de eleições diretas e democráticas, como no caso do Brasil.

O Mercosul nasce de um processo econômico de regionalização, que espelhara certo ideal de cooperação regional, o qual “fue voluntariamente diseñado como una simple organización intergubernamental, sin instituciones supranacionales” (Corranza, 2011, p. 29); contudo, outras dimensões dos processos de regionalização, culturais e sociais, também compuseram o regionalismo sul-americano na conformação dos alicerces de criação e de desenvolvimento do bloco regional.

Por essa razão, e para melhor entendimento das afirmações supracitadas, muitos estudos reforçam a importância da análise dos anos anteriores à constituição dele, e enfatizam a explicação de como essa cooperação entre países, galgada ano a ano, fora relevante para o processo regional, sendo o período entre 1979 e 1991 crucial para o fomento dessas dinâmicas (Gardini, 2010, p.3).

Em outras palavras, os processos de globalização financeira e de reestruturação produtiva que se instauraram, no início dos anos 1980, nos principais *players* do sistema econômico internacional, assim como o aprofundamento da

⁸ No caso brasileiro, Tullo Vigevani denominou tal conduta como “autonomismo” (Briceño Ruiz, 2011, p.155).

integração europeia, vieram apenas a complementar as mudanças iminentes do continente latino-americano, construindo “uma estratégia de contenção do poder econômico e político em ascensão durante a década de 1970 dos países periféricos, particularmente [nos países] do Cone Sul” (Oliveira, 2003, p. 54).

2.1.1. O PICE e a aproximação da Argentina e Brasil nos anos 1980.

Durante os anos 1980, período denominado como “década perdida” para os países latino-americanos (no que tange a desempenho econômico), a desaceleração do crescimento nestes foi intensa. Ainda que sob o ponto de vista político tenha representado um novo – e importante – momento democrático no continente, devido ao término de regimes ditatoriais em importantes países, problemas inflacionários e de elevadas dívidas externas apenas inflamaram a desordem financeira que assolava a região (Marangoni, 2012).

Em vista do esgotamento das práticas de substituição de importações praticadas desde o pós-1945, os choques externos, incitados fortemente pelas crises do petróleo deflagradas pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) na década de 1970, resultaram em altas taxas de juros, contração da oferta de capital e deterioração dos termos de troca.

Visando solucionar a essas questões, os governos dos países da América do Sul passaram a adotar políticas macroeconômicas que estimularam o aumento das exportações por meio de desvalorizações cambiais (Medeiros, 1998 *apud* Oliveira, 2003, p. 54). Por um lado, tais desvalorizações auxiliariam quanto à falta de demanda internacional, ao mesmo tempo em que impeliriam o aumento da dívida externa desses países. A solução tornou-se explosiva quando, diante de taxas de juros flutuantes, os Estados se viram impossibilitados de arcarem com o serviço de suas dívidas, com efeito, também não conseguiam manter o nível de investimento doméstico necessário.

Nesse período, o desinteresse estratégico e econômico do resto do mundo em investir fora de seus respectivos países era notório, sobretudo nos países da América do Sul, onde os efeitos da crise econômica eram mais acentuados. Como consequência, a região acabou por perder o interesse comercial de possíveis

investidores externos, reforçando-se as recessões de cada país (Albuquerque, 1997, p. 11).

Com o fim das ditaduras militares, configurou-se um novo momento político e democrático no continente. Foi o caso de dois dos principais países da América do Sul, Argentina e Brasil, quando ambos se encontravam com problemas econômicos gravíssimos, como os acima mencionados.

A cientista política Maria Izabel Mallmann (2008), ressalva um ponto extremamente importante para o escopo deste trabalho, cujo evento cerne se deu justamente em meio à “década perdida” nos países sul-americanos. Apesar dos problemas econômicos, os quais refletiram negativamente no comércio e em políticas públicas sociais, em suas palavras:

[...] pode-se dizer que a democracia foi um dos ganhos políticos da década economicamente perdida. [...] Outro ganho foi o surgimento e consolidação de um espaço regional de coordenação de políticas, cujos desdobramentos positivos ainda fazem-se presentes. Apesar das dificuldades, a década de 1980 foi marcada por acontecimentos relevantes no que diz respeito à aproximação dos governos latino-americanos (Mallmann, 2008, p.55).

Ainda que o intuito deste trabalho não seja o de analisar precisamente os malefícios e as benesses dos anos 1980 na região, com essa afirmação é possível assinalar que o período retratou, frente ao panorama internacional que se conformava, um novo panorama que se instaurava no continente. Este se conformaria pelo estreitamento das relações entre Argentina e Brasil, o qual se deu não somente pelo poderio de ambos no contexto latino-americano, pois a cooperação foi vista como um elemento vital na manutenção, manutenção e aprimoramento dos interesses nacionais (Gardini, 2010, p. 19).

Em outras palavras, a cooperação e a integração regional nos anos 1980 foram entendidas como estratégias governamentais para enfrentar os impactos gerados pelo processo de globalização ou para melhor adaptação e enfrentamento das oscilações econômicas sofridas à época (Mariano; Oliveira, 1999).

Assim, nas palavras de Celso Lafer (1997), os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil, à época, perceberam que ...

... o cultivo de ambiguidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, [sendo então] possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia na linguagem do jogo de soma zero (Lafer, 1997, p. 390 *apud* Oliveira, 2003, p. 53).

Logo, nesse momento, o regionalismo que perdurava desde os anos 1950 começou a esmaecer-se, sofrendo processos de regionalização internos e característicos do continente, que se complementariam poucos anos depois pelas demais influências externas supracitadas. Fora frente a esse cenário de cooperação estratégica que passavam a se delinear os acontecimentos que culminariam em um estreitamento das relações regionais, em especial no Mercosul.

Primeiramente, e o mais importante para a análise histórica do surgimento do Mercosul, foi a aproximação entre Argentina e Brasil, que já se iniciara desde o ano de 1979, quando da assinatura de ambos, mais do Paraguai, do Acordo Itaipu-Corpus⁹. Ainda, houve a criação da ALADI¹⁰, em 1980, a qual visava contribuir com a promoção da integração da região latino-americana, garantindo seu desenvolvimento econômico e social, proporcionando a aproximação dos países da América do Sul, uma vez que representou o desencadeamento do processo regional entre esses (Amorim; Pimentel, 1991, p.8).

Na sequência, em julho de 1986, houve a assinatura da “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

A Ata baseia-se nos princípios que mais tarde viriam a nortear o Tratado de Assunção: flexibilidade, para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos; gradualismo, para avançar em etapas anuais; simetria, para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial) e equilíbrio dinâmico, para propiciar uma integração setorial uniforme. (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014)

⁹ Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai de aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do Rio Paraná desde o município de Sete Quedas (Mato Grosso do Sul) até a foz do Rio da Prata. (Fajardo, 2004)

¹⁰ Conformada por meio da assinatura do Tratado de Montevidéu, era composta pelos seguintes Estados membros: Bolívia, Equador, Paraguai, Colômbia, Chile, Peru, Uruguai; Venezuela, Argentina, Brasil e México. (Faria, 2000)

Mesmo que a cooperação fosse vista como uma solução aos problemas enfrentados, tal qual no regionalismo aberto, o PICE, cuja agenda não se aproximava do modelo tido como neoliberal que emergiria anos depois, uniu os interesses dos dois principais países da América do Sul, os quais juntos eram responsáveis por 70% das transações comerciais realizadas entre os países da ALADI (Oliveira, 2003, p. 59).

Influenciados pela aproximação regional que se desenrolava no continente europeu, bem como devido ao desenvolvimento de estudos e de teorias acerca do regionalismo e da integração regional, os quais fomentavam ainda mais as discussões e diretrizes acerca das cooperações regionais, os recém-redemocratizados assinaram o PICE baseando-se em um modelo de integração progressiva por setores industriais “cuja complementaridade dinâmica constituía o verdadeiro núcleo do processo de integração” (Almeida, 1993, p. 97).

Foi nesse momento que se iniciou o processo de formação da estrutura institucional do Mercosul, devido ao estabelecimento de uma articulação estatal e burocrática bilateral, formulada, principalmente, pelos dois órgãos responsáveis pelas políticas exteriores da Argentina e do Brasil: o Palácio de San Martín e o Itamaraty. A Ata de Integração, a qual operacionalizou o funcionamento do PICE, demonstrava que este tratava-se de ...

... um espaço econômico comum, mediante a abertura seletiva e do estímulo à complementação de setores da economia dos dois países segundo princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado às novas condições de competitividade e à nova legislação econômica (Amorim; Pimentel, 1991, p.9 *apud* Oliveira, 2003, p. 61).

Em suma, nas palavras de José Briceño Ruiz (2013, p.18), o PICE promoveu:

- i. O fortalecimento da relação bilateral entre os países, dando ênfase às preferências comerciais entre ambos;
- ii. A remoção de barreiras não tarifárias;
- iii. A criação de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de troca;

- iv. O estímulo à formação de empresas bilaterais, dentre outras iniciativas que fortaleceriam a Argentina e o Brasil em meio a redemocratização e aos problemas financeiros gravíssimos enfrentados na década; e
- v. A busca por um desenvolvimento conjunto e pelo fortalecimento das economias nacionais.

Para tanto, logo foram assinados 12 protocolos, que concerniam temas como siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicações e cooperação nuclear, os quais aumentaram posteriormente para 24. Tais protocolos visavam o aprofundamento dessa relação bilateral, estabelecendo assim um plano gestor que daria vazão a formação de um mercado comum. (Oliveira, 2003, p. 61-62)

Conformava-se então o alicerce para o estabelecimento de uma parceria regional vislumbrada desde o documento da CEPAL, “El Mercado Comum Latinoamericano”, o qual em 1959 ressaltava a importância que tal iniciativa teria para o desenvolvimento dos países do continente.

Ainda que de cunho comercial e para a melhora do fluxo comercial entre os dois principais países da América do Sul, o PICE baseava-se em uma estratégia de integração progressiva por setores industriais. Ou seja, envolvia acordos de complementaridade industrial, que se alinhavam mais com o processo estratégico cepalino, o qual visava apresentar uma proposta de desenvolvimento conjunto à região, do que com o modelo pró-mercado que emergiria no regionalismo aberto (Lavagna, 1994, p. 249).

O PICE não pode ser considerado como expressão de um modelo neoliberal de integração, pois as políticas econômicas dos governos de Sarney e Alfonsín [representantes governamentais de ambos os países quando da assinatura do PICE] distanciavam-se bastante da ortodoxia econômica. Estes governos promoveram programas heterodoxos como o Plano Austral e o Plano Cruzado¹¹, que tiveram um sucesso temporário em reverter o processo de inflação nos dois países, permitindo assim o desenvolvimento das iniciativas de integração bilateral (Briceño Ruiz, 2007, p. 189).

¹¹ Conjunto de medidas econômicas adotados pela Argentina e pelo Brasil, que visava conter a inflação.

Em contrapartida, o PICE e todas as demais articulações reforçam a afirmação de Mallmann (2008) de que o período foi propício à aproximação dos países em busca da cooperação regional, influenciada fortemente pela geografia, fator este também marcante e característico do regionalismo aberto (Mallmann, 2008).

Porém, aos poucos a cooperação bilateral começou a sofrer mudanças significativas no que tange ao seu desenvolvimento estrutural. Após cerca de dois anos de sua assinatura, o PICE passou por alterações como, por exemplo, pela assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento pela Argentina e pelo Brasil, em 1988 e ratificado em 1989, o qual tinha como objetivo fixar uma área de livre comércio entre os países em um prazo de dez anos (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).

Foi nessa oportunidade que, de 12 protocolos iniciais, foram assinados os outros 24 anteriormente mencionados, que abrangiam diferentes temas, tais como: bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo e transporte terrestre (idem, 2014).

O auge do processo foi atingido em julho de 1990, com a assinatura da “Ata de Buenos Aires”. Na ocasião, sendo efetivamente anunciada em 1990, os governos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) e Fernando Collor de Mello (1990-1992), ambos favoráveis às políticas do Consenso de Washington que se disseminavam desde 1989, assinaram-na com dois propósitos: primeiramente, a redução a quatro anos e meio para o estabelecimento de uma integração entre os países; segundo, que o passo inicial se desse na forma de um mercado comum, para posteriormente ser precedido pelo aperfeiçoamento de uma zona de livre comércio, mediante uma redução geral, linear e automática das tarifas aduaneiras, para então culminar na criação de uma união aduaneira (Briceño Ruiz, 2013, p. 18).

Ainda em 1990, os ministros das pastas de Relações Exteriores e de Economia do Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, passam a negociar a futura conformação do mercado comum. Mesmo que inicialmente projetado para que fosse estabelecido entre a Argentina e o Brasil, foi promovido entre os países da região, para o fortalecimento da integração regional. O Paraguai foi oficialmente convidado a aderir; o Uruguai participaria de forma plena do processo de conformação; e o Chile optou por apenas acompanhar o processo de formação do mercado comum,

estabelecendo acordos paralelos e esporádicos, caso a caso. (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).

Assim, o projeto de integração sustentável, iniciado em 1985, foi abandonado progressivamente desde 1988 e, em 1990, substituído pela lógica comercial da Ata de Buenos Aires.

Talvez, nos estudos dos acontecimentos que precederam a criação do Mercosul, pouca atenção seja dada à Ata de Buenos Aires, mas esta ...

... modificou substancialmente a metodologia e a própria cronologia da constituição de um mercado comum bilateral Brasil-Argentina [...] A Ata representou a passagem de um esquema dirigista e industrializante, como seguido até então, para outro de cunho mais comercialista e liberalizante [...] (Almeida, 2011, p.4)

Por conseguinte, em dezembro de 1990 é assinado o Acordo de Complementação Econômica entre a Argentina e o Brasil, o qual agregou todas essas transformações ocorridas no âmbito do PICE, e constituiu posteriormente, o embasamento referencial para a criação do Mercosul, em 1991, por meio do Tratado de Assunção.

Estudos sobre o desenvolvimento do Mercosul, como os desenvolvidos por Briceño Ruiz (2013) e Paulo Roberto de Almeida (2011), auxiliam na distinção de quatro etapas específicas, com enfoques e perfis distintos. Estas seriam:

- i. 1991-1994: à criação por meio do Tratado de Assunção seguiu-se iniciativas de desenvolvimento e de transição com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto no final do período;
- ii. 1995-1998: reforço e continuidade das metas estabelecidas no primeiro período;
- iii. 1999-2003: período de “crise” do Mercosul, marcado por alternâncias políticas e oscilações econômicas; e
- iv. A partir de 2003: o “novo Mercosul”.

Gian Luca Gardini (2010), por sua vez, também define o desenvolvimento do Mercosul em fases específicas, mas com algumas alterações, a saber:

la creación y la evolución del Mercosur atravesó por cuatro etapas: “los años de la génesis” (1984-1990), “los años neoliberales” (1990-1999), “los años de crisis” (1999-2003) y “los años de renovación” (2003 al presente). (Gardini, 2010, p.68)

Assim, Gardini reforça a importância dos acordos e mudanças ocorridos no escopo econômico, político e social no continente nos anos 1980, “los años de la génesis” afirmando tratar-se, inclusive, de uma das fases de constituição do Mercosul. Como afirmado, a presente pesquisa entende e contempla os estudos desse período para o regionalismo do continente, ressaltando-se sua importância na criação do bloco regional. Contudo, alinha-se mais ao modelo apresentado por Briceño Ruiz e Almeida na definição das fases que determinam sua trajetória histórica, por considerar os anos 1980 como decisivos, mas não como parte integrante do desenvolvimento do Mercosul em si, criado apenas a partir da assinatura do Tratado de Assunção.

Partindo-se dessa premissa, o regionalismo aberto que se inicia a partir dos anos 1990, então, abarca três dessas etapas que em muito influíram na caracterização do Mercosul que emergiria nos anos 2000, sendo de suma importância para os estudos do regionalismo latino-americano, como veremos a seguir.

2.2. O regionalismo estratégico sul-americano.

“Las propuestas de los años cincuenta de la CEPAL y Prebisch admitían que una vez que la región estuviese preparada para competir debía “abrirse al mundo” (Briceño Ruiz, 2013, p. 131). Como feito menção no começo deste capítulo, desde seu início, sobretudo na década dos anos 1990, o Mercosul apresentou um perfil estratégico que caracterizou sua conformação e desenvolvimento em meio ao regionalismo aberto, conceito este elaborado pela CEPAL no decorrer da década de

1990, para representar a inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial (Corraza, 2006, p.136).

Esta nova onda de integração é impulsionada pela vontade da América Latina em superar os efeitos ocasionados pela longa crise dos anos de 1980, que assolou a região, provocando uma enorme instabilidade macroeconômica, marcada pela alta inflação e endividamento, tanto interno como externo. Soma-se a este fator, a insatisfação com o progresso realizado no plano multilateral, nas negociações do GATT; a criação de uma área de livre comércio entre os países da América do Norte e o progresso da Comunidade Europeia, que poderia ser usada como exemplo para o avanço de uma integração dos países latino-americanos. E aliado a todos esses fatores o que possibilitou o novo interesse pela integração foi afinidade dos novos representantes civis, eleitos democraticamente, que viam na união da região um meio de promover uma melhor inserção de seus países no comércio internacional (Oliveira, 2014, p. 13).

Posto este panorama, assim como visando melhor compreensão dos fatos que serão narrados a seguir, para o escopo desse trabalho também é importante que conceituemos o que seria o denominado regionalismo estratégico.

Nas palavras de Rogelio Martínez Cárdenas, Alfredo Sánchez Ortiz e Gerardo Jacinto Gómez Velázquez (2007), o regionalismo estratégico tem como objetivo fundamental “acceder a un mayor poder de mercado para implementar ventajas políticas de corte proteccionista” (Cárdenas; Ortiz; Velázquez, 2007, p.43). Logo, além de representar um modelo econômico, com essa afirmação também se pode interpretar que o modelo do regionalismo estratégico se oporia ao regionalismo aberto, uma vez que o primeiro fomentaria políticas protecionistas, enquanto o segundo busca reduzi-las em prol da abertura comercial.

Contudo, essa pesquisa tende a interpretar tal afirmação como se um modelo complementasse o outro. Como afirmado por Briceño Ruiz ...

... regionalismo estratégico é um processo que resulta de uma aliança entre Estados-nações e Empresas Multinacionais (EM), mas também participam dele empresas nacionais que iniciaram um processo de internacionalização de suas atividades econômicas. Nos anos finais de década de 1980 e durante os anos 1990, a maior concorrência intraempresa levou certas EM a fazerem *lobby* junto a governos para estabelecer medidas que evitassem a deterioração de sua influência na economia mundial. Para um Estado, era importante apoiar suas empresas, como mecanismo para evitar que suas capacidades fossem diminuídas ou que os ganhos de outras EM, cuja sede central estivesse em outro Estado, fossem obtidos a expensas das suas.

Nesse momento, se gira da política comercial estratégica ao regionalismo estratégico, isto é, quando se começa a utilizar a integração regional como mecanismo para promover os interesses da aliança Estado-nação-EM (Briceño Ruiz, 2008 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 15).

Tendo um viés particularmente “comercial”, voltado para a economia e cujo objetivo principal é a promoção da liberalização comercial e a integração à economia mundial dos países que fazem parte do processo de integração, o regionalismo estratégico visa apenas a proteção de setores considerados “estratégicos”. Como dito, ainda que aparentem dicotômicos, no regionalismo aberto, os Estados puderam excluir alguns setores considerados estratégicos, adequando mesmo que parcialmente, a realidade nacional à regional (Gardini, 2010).

Este modelo de integração proliferou no que a literatura sobre a integração denominou “o novo regionalismo”, tanto em sua dimensão econômica como política, e foi percebido como resposta de alguns Estados ao processo de globalização e à proliferação de blocos regionais em outras partes do mundo. Uma das expressões deste “novo regionalismo econômico” é o “regionalismo estratégico” (Briceño Ruiz, 2008 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 16).

Assim, o modelo estratégico somado ao ideal de fomento dos fluxos comerciais e expansão das parcerias internacionais, se complementou no panorama conformado à época. A integração passou a ser vista como uma etapa do processo de liberação e política comercial estratégica que emergiria os países latino-americanos da crise da década anterior.

Neoliberal internal reforms forced the industrial sector to design new market strategies and targets, for which Mercosur could provide a positive support. Finally, the process became irreversible and entrepreneurs, enthusiastically or reluctantly, had to adapt to the new reality. (Gardini, 2010, p.143)

Instaurado nos países sul-americanos de maneira mais perceptível a partir dos anos 1990, o modelo estratégico tido como neoliberal teve sua principal representação no estabelecimento do Tratado de Assunção, em 1991, documento marco da criação do Mercosul, conforme veremos na sequência.

Em adição, o documento da CEPAL de 1994, elaborado por Gert Rosenthal e já mencionado nesse trabalho, também foi fundamental na corroboração do modelo estratégico predominante na região, posto que explicita que os países nessa nova fase do regionalismo “assumiram o compromisso de participar de blocos, não como alternativa a uma inserção mais dinâmica à economia internacional, mas sim, como processo complementar para cumprir esse propósito (Oliveira, 2014, p. 13-14). Ou seja, o “regionalismo estratégico” refletiu uma das características desse momento do regionalismo: a cooperação em âmbito regional, de maneira que objetivos comuns e especificamente domésticos fossem alcançados.

Em 1994, por meio da conceituação do regionalismo aberto, a CEPAL encampou tais mudanças, nas quais as teorias estruturalistas de 1959 foram incorporadas, dando origem à chamada visão neoestruturalista (Gargiulo, 2012, p.4). Nas palavras de Gentil Corraza (2006), a estratégia latino-americana se conformou em um momento em que ...

... [...] o regionalismo aberto inspira-se em pontos importantes da visão estruturalista da CEPAL dos anos 50 e, por outro, nas teorias do novo regionalismo, de matiz neoclássica. O novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Os acordos regionais, embora limitem o multilateralismo, merecem ser apoiados como a segunda melhor opção. O regionalismo aberto vê o mercado comum latino-americano como meio de superar o modelo de industrialização através da substituição de importações, de diversificar a estrutura produtiva e de diminuir a vulnerabilidade externa. (Corraza, 2006, p. 146)

Frente a este contexto, segundo Ricardo Bielschowsky, o pensamento neoestruturalista é bastante similar ao estruturalista, funcionando como uma segunda etapa que adequa-se a nova realidade mundial (Bielschowsky, 2009, p. 184 *apud* Gargiulo, 2012, p. 37). Como a industrialização já havia ocorrido nos países latino-americanos, a nova proposta da CEPAL era a de expandir o que já existia, aprimorando o mercado doméstico por meio da concorrência com empresas multinacionais e através da transferência de tecnologias e *know-how* que a integração e abertura comercial propiciariam. Conforme esboçado no documento de 1959, todas as dinâmicas deveriam se embasar no princípio da reciprocidade entre os países participantes.

O documento de 1994 reflete exatamente a transição:

No âmbito do processo de internacionalização, numerosas empresas dos países maiores vêm realizando investimentos no exterior, uma parte dos quais é dirigida para a própria região; os países menores tendem a captar uma proporção maior dos investimentos de origem regional que os de maior porte. Também se evidencia um processo de racionalização e de desverticalização de numerosas subsidiárias de empresas transnacionais, em consonância com seu maior grau de especialização internacional e regional (CEPAL, 1994, p. 945).

Outra característica do regionalismo estratégico é a existência de um país líder, que encabeça grande parte das negociações regionais, promovendo condições favoráveis para a expansão da integração, criando mecanismos favoráveis para o fomento das atividades das empresas multinacionais. No caso latino-americano, a Argentina e o Brasil, como principais atores políticos e econômicos sul-americanos, lideraram a integração regional, como visto no caso do PICE, tendo o Brasil maior destaque com o passar dos anos.

O papel do Brasil, nesse contexto, faz-se fundamental. Ainda que desprovido de recursos estruturais característicos de países líderes, como poderio militar e econômico, apresentou *soft power* capaz de promover uma hegemonia consensual na região, tendo-se como o seu principal representante em muitas ocasiões, inclusive e em especial no âmbito do Mercosul. O Brasil foi capaz de persuadir grupos domésticos e regionais de poder de que a cooperação regional seria fundamental para ganhos no âmbito internacional (Tussie; Riggirozzi, 2012, p. 168).

A percepção de democracia, nesse escopo, se fez tão importante quanto, pois pode ser considerada como um mecanismo pelo qual os representantes políticos dos países envolvidos - sobretudo do representante regional mais incisivo - tivessem percepção do outro, considerando-se Estados, sociedade civil e setores privados, definindo seus interesses e comportamentos, gerando consequentemente estratégias sob tais preceitos (Gardini, 2010, p. 150).

Despite limited evidence to support it, the conviction that democracy was essential to Argentine-Brazilian integration and the creation of Mercosur has been consistently reiterated by the key protagonists of those events. After the signature of the PICE, President Alfonsín remarked that “one of the

conditions we believe indispensable for integration is the existence of democratic regimes,” while President Sarney stressed that “the establishment of democratic regimes created unprecedented conditions for our relations.” (Gardini, 2010, p.149)

Por essa razão, o papel do líder na integração regional se faz tão importante. Além de coordenar as estratégias que delineiam o presente e futuro do desenvolvimento regional, o(s) país(es)-líder(es) assegura(m) um marco legal, ou seja, define(m) a criação de normas sobre investimento, propriedade intelectual, compras governamentais e institucional, além dos mecanismos de solução de conflitos, de acordo com seus interesses e estratégias nacionais.

Sua função como gestor da integração regional também é reforçada pelo fato dos atores envolvidos responderem aos seus interesses específicos. Ou seja, partindo do princípio que indivíduos precisam de motivação para interagir, assim como os Estados, a questão da reciprocidade, abordada pela CEPAL em 1959 e 1994, faz-se fundamental nas negociações regionais. Veremos, na sequência, como o desenrolar do PICE representou esse momento na América Latina.

2.2.1. Primeira etapa de desenvolvimento (1991-1994): o fomento às relações regionais por meio da transição econômica e democrática.

Ainda que considerado como a fase inicial de integração econômica, pode-se dizer que os objetivos do Tratado de Assunção já eram extremamente similares aos do processo bilateral de cooperação e de integração, iniciado em 1986 por Brasil e Argentina (Almeida, 2011, p.1).

No início do regionalismo aberto, iniciativas e projetos de cooperação e integração regionais ...

... emergiam naturalmente na agenda dos países tão pronto foram liberados de seus respectivos regimes militares; foi igualmente natural que as duas maiores economias regionais se engajassem no processo, entre as quais eram mais intensos, historicamente, os fluxos de comércio e de intercâmbios econômicos de diversos tipos. (Almeida, 2011, p.3)

Como reflexo, o mesmo foi assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em meio a um momento histórico de definição mundial com a disseminação do Consenso de Washington após o esfacelamento do mundo bipolar. O Tratado de Assunção, assim, dá nome e forma legal ao denominado Mercado Comum do Sul, criado em um panorama de consenso entre os governos quanto à aplicação de políticas de livre comércio e de abertura comercial.

Hacia fines de los años ochenta, la situación económica en Argentina y en Brasil se había deteriorado significativamente, con altos niveles de inflación, deuda externa y poco crecimiento. La crisis había alcanzado tal extensión que las elites argentinas y brasileñas aceptaron la idea de que era necesario un cambio dramático en la política económica y que era inevitable un giro de la gestión económica heterodoxa a enfoques ortodoxos basados en principios neo-liberales. Esto se extendió al proyecto de integración. (Gardini, 2013, p.70)

Logo em seu Artigo 1º (Tratado de Assunção, 1991), são definidas suas diretrizes iniciais:

Artigo 1º - Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

- A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- .O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- .A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e
- .O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Em contrapartida, em 1990, na conferência organizada pelo U.S. Institute for International Economics, o economista John Williamson apresentava os princípios do Consenso de Washington¹² aos países latino-americanos:

The original formulation included fiscal discipline, redirection of public expenditure priorities, tax reform, interest rate liberalization, competitive exchange rates, trade liberalization, elimination of restrictions to foreign direct investment, privatization, deregulation of barriers to entry and exit, and secure property rights. (Gardini, 2010, p. 84)

Logo, é possível corroborar que as disposições do Tratado de Assunção, além de concernentes às questões econômicas, também era definitivamente embasada na ótica do chamado “neoliberalismo”, ainda que abrangessem as estratégias adotadas pelo PICE durante os anos 1980, reforçando-se a afirmação de Ethie de que o “novo regionalismo” viria a reforçar as alianças de países menores com países mais relevantes ao contexto internacional.

O Mercosul foi alimentado por uma visão estratégica predominante nos anos 1980, que visava a construir um espaço de cooperação política e econômica e de promoção da integração produtiva, mesmo na ausência de interdependência entre o Brasil e a Argentina (Lima, 2007, p. 141 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p.18).

Por sua vez, a estrutura institucional inicial, para administração e execução de propósitos, instrumentos e princípios que regeriam o Mercosul, foi conformada por três órgãos de suma relevância, com atribuições específicas, embasadas no

¹² Argumenta-se que o neoliberalismo, representado pelo Consenso de Washington, surgiu como resultado de todas as dinâmicas exercidas pelos Estados Unidos desde o pós-Segunda Guerra, sendo fomentadas na década de 1980, período do qual emergiram práticas econômicas, políticas e ideológicas, disseminadas universalmente, a favor do livre-mercado e da livre-empresa. Dentre as teses do neoliberalismo destacam-se: a superioridade do livre-mercado; a desregulamentação e a privatização e a auto-regulamentação do mercado. De tais teses certas práticas emergiram no cenário econômico e político mundial, encabeçadas pelos países capitalistas centrais, principalmente pelos Estados Unidos, tornando-as estrategicamente um fator de poder em meio ao sistema mundial. Assim, a adoção de tais medidas “neoliberais” mundialmente, facilitou o processo de retomada da hegemonia norte-americana ao término da Guerra Fria, pois países como os latino-americanos auxiliaram a amenizar a situação desde antes dos anos 1980, por meio da importação de produtos e exportando-se capitais, promovendo uma interdependência (Oliveira, 2003, p. 27-28).

intergovernamentalismo. Constantes no Capítulo II do Tratado de Assunção (1991), tais instâncias decisórias criadas, foram:

i. O Conselho do Mercado Comum (CMC):

Artigo 10 - O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

Artigo 11 - O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes.

ii. O Grupo Mercado Comum (GMC):

Artigo 13 - O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

- Velar pelo cumprimento do Tratado;
- Tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- Propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

iii. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM):

Artigo 24 - Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.¹³

As demais instâncias institucionais seriam, por sua vez, estipuladas quando da assinatura, em dezembro de 1994, do “Protocolo Adicional al Tratado de

¹³ Constante no Capítulo VI, “Disposições Gerais”, do Tratado de Assunção.

Asunción sobre la estructura Institucional del Mercosur”, o Protocolo de Ouro Preto - conforme previsto no Tratado de Assunção, complementando sua base organizacional. Este “estableció la estructura institucional de la organización planteando mecanismos bastante flexibles de coordinación y ningún cuerpo supranacional” (Gardini, 2013, p. 72), além de conceder “personalidade de direito internacional ao Mercosul, o que o teria habilitado a negociar conjuntamente acordos comerciais com parceiros individuais, na região ou fora dela, ou com outros blocos” (Almeida, 2011, p.6).

Os órgãos criados à ocasião, foram:

i. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC):

Artigo 25 - A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul [...] Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

ii. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES):

Artigo 28 - O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artigo 29 - O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum.

iii. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM):

Artigo 31 - O Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional. A Secretaria Administrativa do Mercosul será responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevidéu.

Artigo 32 - A Secretaria Administrativa do Mercosul desempenhará as seguintes atividades:

- I. Servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul;
- II. Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul [...]

Sua proposta de atuação conjunta fez com que o Mercosul emergisse como um projeto que visava a criação de uma união aduaneira entre os seus membros e cuja integração regional dos países sul-americanos indicava ...

... uma saída mais provável à resolução da questão da interdependência econômica criada pelos seus governos durante a década de 1980, bem como à reinserção de ambos os países [Argentina e Brasil] no sistema internacional caracterizado crescentemente pela globalização financeira, à reestruturação produtiva e à promoção de tipos distintos de regionalismos. (Oliveira, 2003, p. 67)

Ou seja, devido ao seu caráter intergovernamental, é possível analisar sua criação como um modo de adequar-se às complexidades e incertezas da nova ordem internacional, de maneira a mais beneficiarem seus Estados membros, do que os prejudicarem frente ao mundo que se instaurava. (Amaral Júnior, 1994, p. 23)

Logo, unindo ambas as análises, o Mercosul pode ser definido como uma representação de regionalismo estratégico, mas sul-sul. Moldado sob a égide do chamado neoliberalismo, visou o estabelecimento de uma integração profunda,¹⁴ ou seja, uma integração entre os países da região que, estrategicamente, se favoreceriam comercialmente por meio de um mercado comum.

No Mercosul do Tratado de Assunção, não existem normas de proteção ambiental, segurança social ou emprego, nem políticas de redistribuição através de subvenções, ou uma política de integração produtiva. Em resumo, o Mercosul do Tratado de Assunção pode ser descrito como uma modalidade de regionalismo estratégico baseado em liberalização comercial acompanhada de mecanismos setoriais de intervenção pública, sem dúvida, limitados, mas não negligenciáveis, pela importância dos setores que incluem, principalmente o setor de automóvel. Contudo, trata-se de um modelo de regionalismo estratégico de tipo sul-sul que combinou as recomendações econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington com interesses estratégicos do *hegemon* do processo regional: o Brasil e seu sócio maior, a Argentina. (Briceño Ruiz, 2013, p. 20)

¹⁴ “A integração profunda compreende a regulamentação OMC *plus* das normas sobre os investimentos estrangeiros, do comércio de serviços, da abertura dos mercados públicos, da regulação da propriedade intelectual. Denominam-se OMC *plus* porque essas regulações aprovam compromissos mais rigorosos que os acordados no quadro multilateral da OMC”. (Briceño Ruiz, 2013, p. 19)

Foi nesse âmbito que o Mercosul surgiu como um grande projeto diplomático e estratégico às principais economias da América do Sul, que acabou prevalecendo entre os países mais ao sul do continente. Sendo extremamente relevante no campo estratégico regional e global, tal acordo auxiliou no estabelecimento da paz e da estabilidade nesses países, após as conturbadas décadas anteriores (Sanahuja, 2009).

Além dos estudos concernentes à integração em si, uma das primeiras questões que podem ser abordadas é a relação entre integração regional e democratização, fator que nos países latino-americanos foi determinante à época, após o término de regimes ditatoriais e que se desenvolveram concomitantemente frente ao “novo regionalismo”, conforme afirmação da Gardini anteriormente mencionada.

Isto, pois, ainda que os estudos sobre a década de 1980 e o PICE se cinjam em sua maioria a questões econômicas e ao término dos regimes militares de maneira segregada, Gardini afirma que, no caso sul-americano, estudos históricos apontam que a democracia teve suma relevância no processo de integração regional, como veremos no próximo capítulo.

Partindo-se da premissa de o sistema democrático ser definido como “appointment to office by free and regular elections, under universal suffrage, in the context of a functioning civil society, which is politically informed and capable of sustaining an active group life” (Gardini, 2010, p. 109), no caso da América do Sul esse conceito apresentou algumas distorções.

Sobretudo pela cultura advinda do militarismo, dificultando a separação de poder e de exercício da lei em meio à democracia, as relações que se iniciaram nos primórdios dos anos 1980 entre os dois principais *players* da região foram decisivas em inúmeros aspectos, além da integração em si. No caso específico da relação entre Argentina e Brasil, os quais por meio do PICE fomentaram a integração regional, Gardini explana que ambos adotaram posições influenciadas pela, por ele intitulada, “democracia liberal” (idem, 2010, p. 105). Esta, por sua vez, incitou que os países recém redemocratizados, quando do regionalismo aberto, apresentassem certas limitações no que tange ao fomento de um sistema democrático participativo à sociedade civil.

A então “democracia liberal” seria caracterizada como o favorecimento do presidencialismo em detrimento de outros atores constitucionais, como o caso da sociedade civil (O’Donnell, 2007).

It is understood that Argentina and Brazil, upon return to democratic rule, were clearly political democracies, although they lacked some of the political liberal elements characterizing fully-fledged liberal democracies of the Western type. Three main democratic variants, affected by limitations of different degree and nature, have been identified: limited democracy itself, delegative democracy, and technocratic democracy. The synthesis of these three approaches configures the model that I have labeled *limited liberal democracy*. (Gardini, 2010, p.106)

Uma das justificativas para a instauração da “democracia liberal” é a apresentada por Guillermo O’Donnell (2007), de que diversos fatores históricos de longo prazo, bem como o grau de gravidade de problemas socioeconômicos que os governos democráticos recém-instalados herdaram da “década perdida”, abriram precedentes para esse modelo democrático, o qual teve pouco tempo também, sob uma perspectiva histórica, de adaptar-se à nova realidade que emergia – o “neoliberalismo”. (O’Donnell, 2007)

Da mesma forma, ainda que o posicionamento dos Estados fosse enaltecido nas tomadas de decisões regionais, mesmo que enfraquecido perante as dinâmicas comerciais liberais mundiais, os processos de regionalização, responsáveis justamente por gerarem a interdependência entre os atores envolvidos (Hettne; Söderbaum, 1999, p.5) podem ser vislumbrados como instrumentos de competição a nível regional e global. Pois, seus principais participantes, Argentina e Brasil, demonstraram que seus objetivos centrais na integração tendessem a auxiliar mais as respectivas economias nacionais. (Giardini, 2010, p. 87)

Ainda que a utilização da integração regional para o desenvolvimento autônomo dos Estados, possa ser vista como uma maneira individualista dos membros em desenvolverem-se de maneira autônoma, em detrimento do crescimento conjunto da região, também é possível analisá-la de outra forma.

Ou seja, o posicionamento mais individualista dos Estados no regionalismo aberto pode demonstrar que ...

[...] o Mercosul emergia mais como uma estratégia de inserção de países autônomos no sistema internacional contemporâneo e menos como uma proposta de integração regional pela qual os países unidos enfrentariam os problemas advindos da nova realidade mundial [...]. Prova disso é a tese sustentada por alguns autores de que a aceleração dos prazos para a constituição do Mercosul [...] ocorreu mais como consequência de políticas internas do que a integração regional, pois foi amplamente utilizada pelos governos dos países do Mercosul para aprofundarem suas estratégias de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate à inflação no plano nacional (Vigevani, 1998 *apud* Oliveira, 2003, p. 72)

Mesmo sendo embasada na lógica intergovernamentalista, uma vez que o processo de integração começa a gerar seus efeitos têm-se consequências previstas ou imprevistas, que podem ser explicadas também sob a ótica do neofuncionalismo.

Nas palavras de Briceño Ruiz (2011):

De acuerdo a esta teoría, la integración regional es intrínsecamente un proceso esporádico y conflictual, pero en el cual, en condiciones de democracia y representación pluralista, los gobiernos nacionales se pueden encontrar sometidos de forma creciente a presiones regionales, y terminan por resolver sus conflictos concediendo una mayor esfera de autoridad a las organizaciones regionales que ellos han creado. (Malamud; Schmitter, 2007, p.5 *apud* Briceño Ruiz, 2011, p. 44)

Ou seja, mesmo que as tomadas de decisões estivessem de posse dos Estados, ainda que influenciados fortemente pelos fluxos comerciais neoliberais, a integração recebia fortemente a influência ou pressão das demandas de seus atores, regionais ou domésticos, os quais produziram avanços ou retrocessos para a sua evolução. Logo, as tomadas de decisões do bloco regional acabaram por ficar suscetíveis às alternâncias ideológicas políticas que podem ocorrer nacionalmente em seus países membros.

Deve-se, então, considerar as pressões de pequenos grupos sociais, dentro do mundo globalizado que emergia e que conseqüentemente propiciava a disseminação de informações. O mesmo mundo que servia como instrumento para angariar parcerias comerciais e políticas também propiciara maior mobilização de grupos organizados, como partidos políticos, e fortalecera grupos de pressão em meio às dinâmicas oferecidas pelo bloco, ainda que estes não tivessem, de fato, papel dogmático nas tomadas de decisão.

Logo, ainda que não estipulados quando da assinatura do Tratado de Assunção, mecanismos que viabilizassem a participação desses grupos sociais no escopo do Mercosul foram estimulados para que estivessem presentes no âmbito institucional do bloco, ainda que discutivelmente de maneira eficaz (Serbin, 2011).

Assim, a primeira fase do Mercosul, a qual abrange o período de 1991 a 1994 e a ser analisada a seguir, teve um perfil majoritariamente estratégico, ainda que tenha precisado adequar-se, de maneira pouco enfática, às pressões sociais. Para tanto, surgiram canais de participação de setores não-governamentais no processo de integração regional.

À época do regionalismo aberto, o conceito de inserção da sociedade civil não foi abordado *a priori* nas disposições do Tratado de Assunção, sendo que alguns termos, no entanto, faziam menção a terminologias atinentes aos mecanismos de participação direta, como “setor privado”, “setor econômico e social”, “grupos setoriais” e “particulares” (Sanchez, 2007, p.37).

No que tange a elaboração de agendas pré-estabelecidas, apresentava uma visão corporativa precária, que de certa maneira restringia a participação de grupos de menor relevância da sociedade civil, focalizando no interesse de governos e empresários (Serbin, 2011).

Após longos anos de ditadura militar, a democracia parecia que teria um novo vigor, prevendo um futuro otimista, participativo nas tomadas de decisões. Contudo, os tomadores de decisões, os governos eleitos, precisavam também avaliar as soluções e opções políticas disponibilizadas, uma vez que a cooperação regional, estratégica, se fazia indispensável no novo contexto mundial. (Giardini, 2010, p. 152)

Foi quando do interesse em aperfeiçoar-se a zona de livre comércio e promover a discussão acerca da união aduaneira, muito em voga nos estudos do regionalismo em vista do caso europeu, após a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, que ficou clara a necessidade de ampliação e de evolução da estrutura institucional, bem como dos mecanismos decisórios e de participação social.

Portanto, de maneira a amenizar a lacuna existente entre a sociedade civil e os grupos e comitês estatutários do Mercosul, foi por meio da criação de escopos nos quais tais temas fossem debatidos, ainda que preteridos frente ao reforço das práticas econômicas pelos países membros, ressalvadas na reunião de Las Neñas, em 1992 (Gardini, 2013). Dentre as iniciativas, cabe fazer menção ...

- i. Declaração de Montevideu. Estabeleceu-se um Subgrupo de Trabalho sobre relações laborais, emprego e seguridade social, conhecido seguidamente como SGT nº11, criada em 1991 quando do encontro do Ministros do Trabalho dos países membros, no qual também sugeriu-se a elaboração da Carta Social do Mercosul;
- ii. Setor Educativo do Mercosul (SEM), também em 1991;
- iii. Plano Trienal para o setor educativo do Mercosul, em 1992; e
- iv. Protocolo de Integração Educativa e de Reconhecimento dos Diplomas, os Títulos e os Estudos de Nível Primário e Secundário não Técnico, em 1994.

Além desta, o FCES¹⁵, criado por meio do Protocolo de Ouro Preto em 1994, e cuja estrutura foi embasada no Comitê Econômico e Social da União Europeia, teria como natureza e finalidade “representar setores econômicos e sociais dos Estados Partes do Mercosul”, conforme seu Artigo 1º.

Isso seria possível por meio da emissão de recomendações atinentes “às questões internas do Mercosul quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração” (Artigo 2º, § I), além de propiciar o acompanhamento, análise e impacto “social e econômico derivado de políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja em nível setorial, nacional, regional ou internacional” (Artigo 2º, § III) (Mercosur, 1996).

Como membros dos setores econômico e sociais, definiram-se empresários, trabalhadores e demais setores econômicos e sociais (Sanchez, 2007). Contudo, o termo “setores” refere-se a grupos de interesse, ou seja, participação de grupos organizados que podem acabar por galgarem seus espaços em meio às elites e demais personalidades, o que exclui consequentemente cidadãos comuns. Ademais,

¹⁵ Vale mencionar que o FCES foi o resultado de uma das ideias expostas na reunião de Las Neñas, de 1992, na qual os representantes dos Estados-membros do Mercosul definiram uma nova agenda de negociações, a qual inclusive reforçava a importância de as questões econômicas serem debatidas fortemente no escopo do bloco, em detrimento de questões sociais. Contudo, nesta também foi levantada a necessidade de um Fórum ser criado, no qual a participação de representantes do setor privado seria primordial. Foi esta ideia que resultou no FCES, que ao longo dos anos demonstrou ter outras atribuições, ainda que apenas simbólicas, no Mercosul (Oliveira, 2003, p. 73-74).

o termo “particulares” se refere a pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesse em participar do mecanismo de solução de controversas do bloco. Contudo, não é reconhecida a participação de atores não-estatais, reiterando a deficitária participação assinalada. (Sanchez, 2007, p. 41)

Em meio a um período neoliberal, com a primazia do Estado aberto, que visava o desenvolvimento econômico, compreende-se que a ênfase em setores econômicos e grupos sociais de maior notoriedade, de certa maneira justifica as razões pelas quais a participação da sociedade civil não fora o foco, à época. Até mesmo devido aos próprios atores governamentais, cujas políticas domésticas instauradas não visam um grande número de negociações em âmbito regional, estas que, por sua vez, movimentariam discussões entre os países, desenvolvendo-se, assim, uma agenda regional mais consistente que, possivelmente, possibilitaria uma abordagem, ainda que acanhada, da participação social.

Porém, a criação do FCES pode ser vista como um alargamento do espectro de atores sociais e políticos envolvidos na legitimidade que estes conferem ao órgão intergovernamental, ainda que não haja incidência real desses atores no processo de tomada de decisões e de formulação de políticas, que ainda é de propriedade dos respectivos governos e pequenos grupos de pressão (Serbin, 2011).

2.2.2. Desenvolvimento e declínio: a segunda fase do Mercosul (1995-1998).

A segunda fase do Mercosul, de 1995 até 1998, reforçou de maneira mais consistente os ideais estabelecidos na primeira etapa, definindo-se como um momento decisivo para a história do bloco, iniciado a partir do estabelecimento do Protocolo de Ouro Preto.

A importância do primeiro período, iniciado com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, perdurando até o final do ano de 1994, foi cingida pelas iniciativas governamentais de implementação de decisões conjuntas e das medidas de aprimoramento institucional do órgão de integração criado pelo Tratado, o qual definiu o “mapa” histórico da integração no continente (Sanahuja, 2009, p. 64).

O bloco já havia se aproximado dos Estados Unidos com a criação do Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimentos (no formato “4+1”), em junho

de 1991. Isso não impediu a diversificação de contatos e as negociações com a Europa comunitária, o que resultou, no final de 1994, na assinatura de Protocolo de Intenções, no qual as partes comprometeram-se a aprofundar a cooperação durante o processo de consolidação da União Aduaneira do Mercosul.

Com iniciativas de conformação institucional e diplomacia presidencial, a liberalização gradual das barreiras tarifárias e a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no Protocolo de Ouro Preto, essa nova fase se inicia abarcada de expectativas, as quais incitaram a reformulação das metas e dos prazos estabelecidos em 1991. (Corranza, 2013, p.38)

No que tange ao seu modelo de integração econômica, por exemplo, durante os dois primeiros anos do bloco, buscou-se constituir o Mercado Comum do Sul até 31/12/1994. Essa meta, constante do Tratado de Assunção e reafirmada na Declaração de Las Leñas, em 27/6/1992, foi revista e, em 17/1/1994, durante a 5ª Reunião do Conselho do Mercado Comum, fixou-se a data de 31/12/1995 para a conformação de uma União Aduaneira. (Sanchez, 2007, p. 43)

Houve também certo dinamismo na atuação do setor privado no decorrer do período. Associações empresariais e de cooperação setorial foram criadas por diversas categorias, destacando-se o setor industrial cuja ação levou à criação, em 17/12/1991, do Conselho Industrial do Mercosul. Em dezembro de 1991 havia sido instituído o Subgrupo de Trabalho n.º 11, para ocupar-se das questões relativas à esfera social e do trabalho e, em agosto de 1994 foi criada a Comissão de Comércio do Mercosul. A abertura e ampliação desses espaços resultaram na articulação e na mobilização dos respectivos segmentos. (Corranza, 2013, p. 38)

No plano interno ao bloco, o período não esteve isento de atritos entre as partes, provocados por pressões de segmentos que se sentiam lesados pelo ritmo e a intensidade do processo de relaxamento das barreiras tarifárias. Tais desavenças adquiriram maior intensidade na fase subsequente, de consolidação da União Aduaneira, quando barreiras não-tarifárias se somaram às anteriormente existentes. Tais dados demonstraram que a livre circulação de bens prevista no Tratado de Assunção, aditadas do elevado número de investimentos externos diretos que o Mercosul atraiu aos seus países membros, estavam apresentando resultados extremamente positivos (Briceño Ruiz, 2013, p. 219). Nas palavras de Marcelo Fernandes de Oliveira (2003):

Portanto, cada vez mais no plano interno, os países-membros promoviam seus planos neoliberais de estabilização e, no externo, o aprofundamento do Mercosul, ambas as estratégias consideradas fundamentais para a manutenção de suas reinserções no sistema econômico internacional [...] Diante dos resultados positivos auferidos por meio da manutenção dessas estratégias no MERCOSUL, verificáveis no aumento dos fluxos de trocas comerciais intrabloco, foi possível manter a perspectiva do aprofundamento do processo de integração regional, tornando-o a meta central de política exterior dos governos dos Estados-membros, pelo menos no discurso (Oliveira, 2003, p. 72-73).

Oliveira se refere ao “discurso” e à retórica entre o projeto e o posto em prática no escopo do Mercosul, fato este que será adiante abordado e muito importante no escopo desse trabalho.

Como reflexo desse período de transição da primeira para a segunda fase, o Mercosul estabeleceu uma Tarifa Externa Comum (TEC), a qual o definiu como uma união aduaneira, objetivo este previsto desde sua criação. Contudo, o número de produtos que não faziam parte da nomenclatura aduaneira comum era elevado, o que tornava o bloco regional uma união aduaneira imperfeita.

Ao ser notado que a consolidação de uma união aduaneira ainda não seria possível, em 1º de janeiro de 1995, em reunião na cidade de Buenos Aires, foi estabelecido que tal objetivo deveria ser alcançado até 2001 e que, para tanto, os membros deveriam se empenhar de forma mais incisiva, assim como estipulado no Protocolo de Ouro Preto, a saber:

[o Mercosul deveria resultar] numa estrutura institucional mais ramificada, com atribuições melhor definidas e com mecanismos mais específicos para a atuação de novos atores. No entanto, o poder decisório manteve-se com as burocracias governamentais formuladoras das políticas externas. (Oliveira, 2003, p.73)

A partir de então, com a TEC estabelecida e objetivos definidos para os próximos anos, a união aduaneira imperfeita do bloco e os resultados positivos apresentados nos seus primeiros anos, acabaram por conferir grande notoriedade ao Mercosul, como modelo de integração regional. Roberto Bouzas e Peter Knack (2009) afirmam que, comparado aos demais esquemas regionais iniciados no continente, o modelo que se configurava registrou resultados extremamente

significativos no que tange a adequação da realidade do continente à liberalização comercial e o fomento da interdependência econômica (French Davis, 2001, p.2 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 21).

Além do perfil estratégico desenhado, a inserção de temas sociais em seu escopo reforçara que o bloco regional, além de bem articulado frente às diferentes realidades e interesses de seus países membros, também cumpria com suas metas e prazos estabelecidos.

Porém, com o passar dos anos, os objetivos regionais passaram a esmaecer-se, culminando em descumprimentos e conflitos relacionados a medidas unilaterais aplicadas aos membros. Ou seja, incompatibilidades regionais começaram a surgir de maneira mais acentuada.

Por exemplo, no âmbito nacional os países signatários mantinham seus planos de estabilização econômica, uma vez que os problemas decorrentes da década anterior não se resolveriam a curto prazo. Um dos modelos adotados por Argentina e Brasil foi a sobrevalorização da moeda nacional perante ao dólar, em uma paridade de um para um¹⁶. (Oliveira, 2003, p. 77)

Aparentemente viáveis, tais políticas adotadas não pressuporaram uma das principais características do regionalismo aberto: a interdependência. Ou seja, apesar da real necessidade de ajustes serem efetuados, a economia nacional e, conseqüentemente regional, ficava suscetível às vicissitudes do sistema econômico internacional, além de reforçar a interdependência financeira (Gilpin, 2002).

Mesmo com resultados favoráveis intrabloco, como o aumento de 50% das trocas intrazonais, de US\$ 14 bilhões para US\$ 20 bilhões, de 1995 para 1998, a “idade de ouro”¹⁷ do bloco não perdurou, visto que a dívida externa pública dos países acentuaram-se. Na Argentina, por exemplo, o aumento foi de US\$ 61 bilhões para US\$ 140 bilhões de 1991 a 1999 (Quintar; Argumedo, 2000 *apud* Oliveira, 2003, p. 78).

Em suma, ainda que por um lado tais programas tenham auxiliado no controle do processo inflacionário após a “década perdida”, desafortunadamente não contribuíram para o crescimento mais incisivo da região.

¹⁶ No caso argentino, o modelo denominou-se “Plano de Convertibilidade”, e no brasileiro, “Plano Real” (Oliveira, 2003, p. 77).

¹⁷ Termo utilizado por Roberto Bouzas e Peter Knnack (2009) para descrever o período de 1995 a 1998, no que tange às dinâmicas regionais.

Apesar de não alcançar os resultados financeiros esperados, pois fora embasada no propósito comercial, acrescido do viés social, o qual, mesmo que tímido de início, inseriu-se de maneira permanente na pauta do bloco, essa segunda fase do Mercosul também teve um perfil político mais notório. Tal ressalva se deu frente aos seguintes acontecimentos (Briceño Ruiz, 2013):

- i. Tentativa de golpe militar de Estado no Paraguai, em 1996;
- ii. Assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 1998, no qual o compromisso democrático no Mercosul foi regulamentado¹⁸; e
- iii. Expansão da agenda externa comum, ampliando as negociações internacionais com os demais blocos regionais, como a União Europeia, Área de livre comércio das Américas (ALCA), dentre outros.

Todos esses acontecimentos auxiliaram na conformação do Mercosul que emergiria anos depois. Retomando a questão econômica e a estratégia regional na qual o Mercosul era utilizado como um mecanismo para cada país resolver problemas internos, pode-se inferir que a fragilidade do Mercosul tenha se dado pela ausência de um projeto de desenvolvimento regional. (Casella, 1996) Ainda que o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto possam ser visto como tal, a presente pesquisa reforça a afirmação de que os atores buscaram alcançar seus objetivos específicos, em detrimento dos regionais. Logo, faltou a participação mais incisiva dos Estados, da sociedade civil e dos demais setores no desenvolvimento de projetos de fortalecimento regional, os quais poderiam, inclusive, inibir a fragilidade dos países frente às dinâmicas internacionais.

De acordo com Paulo Borba Casella (1996) ...

[...] esse projeto de desenvolvimento regional poderia iniciar-se a partir do momento que os Estados nacionais patrocinadores do Mercosul delimitassem um novo conceito jurídico de soberania na região,

¹⁸ Assinado em 1998, o Protocolo de Ushuaia é um protocolo estabelecido entre os quatro Estados-membros do Mercosul à época (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai), mais dois Estados-associados (Bolívia e Chile), reafirmando o compromisso democrático entre os mesmos (Mercosul, 2015).

hegemonizado por órgãos executivos supranacionais no âmbito da integração regional que zelassem pelos interesses regionais comuns em substituição à instituições intergovernamentais ora vigentes, que, em momentos de crise, tendem a fragilizar o Mercosul ao buscar saídas nacionais para problemas comuns. (Casella, 1996 *apud* Oliveira, 2003, p. 83).

Tal afirmação retoma o discutido no primeiro capítulo, no que tange ao intergovernamentalismo. O modelo do Mercosul, majoritariamente intergovernamental, seja na sua estrutura institucional (diplomacia presidencialista, produção de normas e solução de conflitos), seja na competição entre seus membros, talvez tenha reforçado a fragilidade supracitada. Andrés Malamud (2004), por sua vez, expressa o lado positivo desse modelo:

la intervención presidencial mejoró el proceso de integración y moldeó sus resultados, con los presidentes actuando no sólo como tomadores de decisiones sino también como 'instancias de solución' de conflictos y 'garantes de los compromisos' (Malamud, 2004, p. 38).

Assim, as iniciativas dos países para manterem a imagem positiva do bloco, posto que dessa forma os investimentos externos se manteriam, sobretudo no Brasil, visto que seu desenvolvimento, por conseguinte, resultaria em benefícios para todos os demais partícipes, não foram suficientes para reerguerem a situação que os permeava.

O final dessa segunda fase é marcado não pela crise interna do bloco, mas por crises internacionais que acabaram por afetar à economias da região. A coordenação governamental dos países membros do Mercosul em prol da integração e cooperação regional, antes já instável, sofreu mais impactos após inúmeras crises que se desencadearam. (Malamud, 2004, p.38)

As principais delas foram a crise Mexicana, de 1994, asiática, em 1997 e a da Rússia, em 1998, as quais influíram fortemente nas crises econômicas dos dois principais *players* do Mercosul. A do Brasil em 1998 e 1999, quando do anúncio pelo governo brasileiro da desvalorização do Real, e a da Argentina, de 2000 à 2002, quando violações da TEC foram promovidas pelo governo argentino de maneira a

fomentar a economia nacional, culminaram na diminuição do comércio intrarregional e enfraquecimento das relações políticas do Mercosul (Briceño Ruiz, 2013, p. 23).

Ambas as crises foram o gatilho para o caracterizados como os “anos de crise do Mercosul”, os quais definiram sobremaneira na alteração do paradigma regional, na transição do modelo de regionalismo e no delineamento do “novo Mercosul”, como será exposto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O novo Mercosul

O regionalismo latino-americano a partir dos anos 2000 mostrou uma complexidade maior frente o das outras regiões. De um modelo estratégico com fortes tendências de liberação comercial e enfoque preponderante em temas econômicos, neste século emerge com dimensões diversas, as quais se refletiram substancialmente no escopo do Mercosul. (Vigevani; Mariano; Oliveira, 2001)

Tal perfil, por sua vez, não se desenvolveu ocasionalmente, mas sim devido a todas as influências e alternâncias sofridas pela região ao longo das últimas décadas. Afinal, como afirmado neste trabalho, o regionalismo se transmuta por meio das integrações econômicas, políticas e sociais que, por conseguinte, definem os tipos de interação e as maneiras como os processos de regionalização serão construídos.

Dessa maneira, o Mercosul também se modificou ao longo dos anos, adotando uma caracterização híbrida, posto que se adequou à nova realidade da América do Sul, quando da transição do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemonico (Tussie; Riggirozzi, 2012, p.25).

Seu modelo institucional intergovernamental, tendo os Estados membros, sobretudo os maiores e mais fortes economicamente, como os principais articuladores nas negociações intra e externas ao bloco, também foi de suma relevância na definição dessa nova fase do Mercosul. Afinal, conforme explanado por Andrew Moravcsik (2002), a cooperação entre os Estados é fundamental, em vista de realizarem a coordenação política intrabloco, cujas preferências são determinadas por pressões domésticas e externas. (Moravcsik, 2002)

Contudo, o caso do Mercosul, do ponto de vista intergovernamental, talvez seja um pouco mais complexo, uma vez que desde a assinatura do Tratado de Assunção já apresentava tais características, sendo que nos anos 2000 acabou não somente por sofrer pressões domésticas e externas, como também por incorporá-las ao seu corpo normativo, criando mecanismos e estabelecendo projetos que representaram tais interesses.

Outrossim, a mudança do modelo regional não é uma característica única do novo regionalismo latino-americano. De fato, os cinquenta anos de regionalismo contemporâneo do continente podem ser caracterizados pelos seguintes paradoxos: consistência, apesar da instabilidade, e resiliência, apesar das crises (Tussie; Riggirozzi, 2012). Essa afirmação se embasa no fato de as tentativas de fortalecimento e de desenvolvimento regional terem sido inúmeras, como percorridas ao longo desse trabalho e, após ganhos e perdas, terem perdurado ao longo dos anos e permanecido em pauta nas negociações regionais, apesar de não apresentarem estruturas institucionais consistentes.

Desde o período que contemplou a criação e o desenvolvimento do Mercosul, ao fim da Guerra Fria e com a imersão de condutas tidas como neoliberais, o continente passou por um período importante, de tentativas e de ajustes que se faziam necessários após as crises inflacionárias gravíssimas da década anterior. O período do regionalismo aberto perdurou até o início dos anos 2000, sendo um marco consistente do regionalismo latino-americano e da integração econômica, tendo em vista as inúmeras iniciativas concretizadas e o grande avanço promovido nesses escopos (Sanahuja, 2012, p.25).

As duas primeiras fases, com enfoques majoritariamente estratégicos, definiram, concretizaram, desenvolveram e reforçaram o perfil comercial delineado pelos Estados membros do Mercosul, o qual teve forte influências das condutas neoliberais disseminadas pelo Consenso de Washington. Como esboçado no primeiro capítulo, a hipótese apresentada por Ethie (1998) é a de que o liberalismo auxiliou, e muito, na conformação das iniciativas regionais e no estabelecimento de parcerias comerciais, as quais criaram um elevado número de intercâmbios, promovendo-se a convergência entre os grupos e o fomento da integração regional. (Ethie, 1998)

Apesar dos benefícios, ao final dos anos 1990, a fragilidade do modelo neoliberal começou a transparecer. Apesar de inúmeros projetos embrionários e objetivos alcançados, a terceira etapa de desenvolvimento do Mercosul é caracterizada como os seus “anos de crise”, em vista das crises que se suscitaram principalmente nos dois principais *players* do bloco, Argentina e Brasil, afetando em cadeia o desenvolvimento da integração regional como um todo.

Os problemas econômicos, a insatisfação social e a fragilidade do bloco regional serviriam como incentivo para o novo momento histórico que emergia. Não

somente delinear a transição do “regionalismo aberto” ao “regionalismo pós-hegemônico” latino-americano, como também impulsionaria a revisão institucional do principal bloco regional sul-americano.

Com todas as experiências adquiridas e o novo contexto global e regional, analisaremos como se deu essa transição e quais foram as mudanças e projetos promovidos no escopo do chamado “novo Mercosul”.

3.1. A terceira fase (1998-2003): a ascensão de um novo modelo regional e a transição para o “novo Mercosul”.

O grau elevado de fluxos comerciais e a consequente interdependência dos países do continente com a econômica internacional ocasionaram crises substanciais que tornaram a integração regional vulnerável ao final dos anos 1990, pelo chamado dismantelamento do modelo neoliberal empregado nesta década (Briceño Ruiz, 2013). Prevalecendo, muitas vezes, a soberania nacional, em detrimento de delinear-se competências a órgãos comuns, da mesma forma o regionalismo rápido e caracterizado pelo intergovernamentalismo acabou por privar aos processos de integração regional adequados mecanismos decisórios, de legitimidade e de controle.

Após um período no qual a experiência do Mercosul foi considerada exitosa, em vista da forte atração de investimentos externos estrangeiros e pela expansão das trocas comerciais, ultrapassando a marca de US\$ 16 bilhões, a dependência ao financiamento externo, culminando no crescimento do déficit no balanço de transações correntes, principalmente, da Argentina e do Brasil, acabou por ser o ponto fraco do processo de integração. (Oliveira, 2003, p. 82)

Nas palavras de Oliveira (2003), o que essa situação representa é que, caso esse fluxo de investimentos não seja permanente, viabilizando capitais disponíveis para a produção regional, o bloco tende a estagnar. Foi exatamente isso que aconteceu.

Paulo Borba Casella (1996) também argumenta que a maior fragilidade do Mercosul à época deu-se pela ausência de um projeto para o desenvolvimento regional. Ou seja, mecanismos que possibilitassem aos Estados desempenharem

um papel mais incisivo na alocação de recursos em áreas e setores econômicos (Casella, 1996 *apud* Oliveira, 2003, p. 83).

Segundo Casella (1996), esse projeto de desenvolvimento regional poderia iniciar-se a partir do momento em que os estados nacionais patrocinadores do Mercosul delimitassem um novo conceito jurídico de soberania na região, hegemonizado por órgãos executivos supranacionais no âmbito da integração regional que zelassem pelos interesses regionais comuns em substituições às instituições intergovernamentais ora vigentes, que, em momentos de crise, tendem a fragilizar o Mercosul ao buscar saídas nacionais para problemas comuns (Casella, 1996 *apud* Oliveira, 2003, p. 83).

Ainda que iniciativas como o IIRSA no continente tenha sido propostas no início do novo século, enfatizando a necessidade de promover-se a integração física de seus países, o Mercosul inicia sua terceira fase devastado, entrando em um período denominado por Gardini (Briceño Ruiz, 2013, p. 72) como “os anos de crises do Mercosul”, mas em um momento político decisivo no continente latino-americano.

A primeira afirmação se dá pelas inúmeras crises mundiais, consideradas por Corranza (2013) como “crises do Consenso de Washington”, que se suscitaram à época, refletindo fortemente na Argentina e no Brasil (Corranza, 2013). Logo, no Mercosul, os anos de crise se iniciam devido às medidas políticas e econômicas unilaterais adotadas por ambos os países para amenizarem suas respectivas situações financeiras. No Brasil, com a desvalorização da moeda nacional brasileira, o Real, em 1998 e 1999, e posteriormente a da Argentina, no triênio de 2000 a 2002. (Oliveira, 2003, p. 83).

Todas essas crises sistêmicas culminaram em uma fuga intensa de capital dos países da região, recaindo-se em déficits comerciais exacerbados. Ainda que o enfoque deste capítulo não recaia precisamente em ambas as crises e em como elas foram administradas por seus representantes à época, o que representaram para o regionalismo da região foi de suma importância, posto que ...

... em 1999, registrou-se uma contração de 25% do comércio intrazonal, enquanto que o nível de regionalização comercial regrediu aos patamares de 1995. Essa diminuição do comércio intrarregional esteve acompanhada pela adoção de medidas *antidumping* e de acordos de distribuição do mercado, negociados pelo setor privado com o apoio – ou, pelo menos, com a tolerância – dos governos (Bouzas, 2001, p. 185 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 23).

Assim, logo no início do novo século, os governos nacionais dos países do Mercosul se viram forçados a mudar suas políticas internas e externas, incluindo-se as referentes ao bloco. Mas não foram só mudanças no âmbito do Mercosul que foram promovidas, e sim em grande parte da América Latina.

Em 2000, os países membros assinam a Declaração do Milênio que derivou nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, o qual significou o compromisso conjunto na consecução dos objetivos de crescimento, diretamente vinculados com aos de inclusão e coesão social, que dão fundamento à preocupação social no âmbito do Mercosul que se remodelava. Contudo, tal iniciativa não conteve a insatisfação da sociedade civil. (Serbin, 2012)

Nos grupos sociais, por exemplo, todos esses problemas não somente incitaram manifestações sindicais e de partidos políticos, como também fizeram com que estes se mostrassem contrários ao processo regional até então desenvolvido, pressionando os governos para que mudanças fossem concretizadas, principalmente no âmbito político.

Tal reação pode ser explicada pelo fato de antes dos anos 1990, a participação social no âmbito político ter sido escassa ou inexistente, havendo grande descrença da população em relação ao sistema executivo e às decisões por ele tomadas. Logo, a redemocratização do continente e a mudança de paradigma fomentaram a liberdade individual e a inovação tecnológica, facilitando novas formas de ação política e social. (Cardoso, 2007).

Além de seus dois principais participantes apresentarem problemas econômicos relevantes, que acabaram por refletir nos demais membros, em meio a esse período de transição, no qual o modelo econômico anterior não havia alcançado os resultados esperados e encontrava-se em descrédito, o retorno da vertente desenvolvimentista deu-se por meio da ascensão de representantes políticos de ideologias e de condutas divergentes das então praticadas. Afinal, com o detrimento do modelo norte-americano neoliberal, partidos políticos e movimentos sindicais de esquerda acabaram por ganhar forças em meio a sociedade civil, posto que tais crises consequentemente afetaram setores sociais e produtivos. A sociedade, então, desmembrou-se em várias vertentes, norteadas por ideologias distintas, tornando-se não necessariamente organizada, porém mais clamante (idem, 2007).

No início deste século Felix Peña (2001) afirmou justamente o que a ideologia da época empregava. “A solução para a crise do Mercosul estaria na conformação de uma forte liderança política coletiva, com imaginação técnica e participação criativa da sociedade civil”. (Peña, 2001, p.22)

Em suma, esse período dos “anos de crise do Mercosul”, os quais culminaram na transição do regionalismo aberto ao pós-hegemônico, e no surgimento de um Mercosul com dimensões além da comercial, são caracterizados por estudiosos como José Antonio Sanahuja (2013) e Gian Gardini (2013), pelos seguintes fatores:

- i. Falta de complementaridade econômica intrabloco;
- ii. A deficiência na infraestrutura de transportes e na integração física, as quais impossibilitaram o fomento comercial a curto e médio prazo;
- iii. A tomada de medidas unilaterais, principalmente por Brasil e Argentina, em vista das crises financeiras internas;
- iv. A instabilidade macroeconômica e o impacto das crises financeiras externas; e
- v. O fato dos países, mesmo industrializados, ainda dependerem da exportação de matérias-primas.

Em adição, acrescentamos o afirmado por Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2013), de que “la experiencia del Mercosur indica que los beneficios económicos de la integración son elementos necesarios, pero no suficientes para garantizar su continuidad y profundización” (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2013, p. 332). Ou seja, a desconfiança entre os países à época, a disputa comercial e política entre os dois principais países do bloco, e a desconfiança da sociedade civil também contribuíram fortemente para sua vulnerabilidade.

[...] os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil [perceberam] que o cultivo de ambiguidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, [sendo então] possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que

aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero. (Lafer, 1997, p. 390 *apud* Oliveira, 2003, p.53)

Ainda, afirma-se que “después de la crisis económica brasileña de 1998, el grupo entró en un proceso de crisis que causó una pérdida de compromiso por parte de los actores políticos con relación al bloque regional y afectó su credibilidad” (Briceño Ruiz, 2013, p.10).

Logo, a fase posterior ao modelo integracionista do regionalismo aberto apresentou-se tão complexa e sem credibilidade, minimizando o galgado até então, que suscitou alteração de paradigma: a integração regional, fomentada nos anos 1990, mas preterida frente aos fatores supramencionados, precisaria ser reformulada. Com isso, esse período de transição propiciou que a América Latina reinventasse suas agendas regionais. Da mesma maneira, o modelo regional alterou-se, da mesma forma quando da transição do “regionalismo velho” ao “novo regionalismo” no final dos anos 1980, sendo contundentes as mudanças para a análise do regionalismo latino-americano.

Como resultado, tais mudanças em muitos destes países culminaram no ressurgimento do nacionalismo econômico e na conformação de um regionalismo diferenciado, cujas agendas oscilariam entre temas integracionistas, condutas claramente antiliberais e coalizões de países afins ideologicamente (Veiga; Ríos, 2007).

Na primeira década dos anos 2000, esta nova fase do regionalismo representou o palco de negociações multilaterais no âmbito comercial, por meio da reconfiguração política que ocorria à quase todos os países da região (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2012), havendo o retorno do Estado forte e de agendas políticas e de desenvolvimento regionais, consequentemente uma politização da agenda regional, de maneira a estimular o surgimento de mais temas políticos e de desenvolvimento regional, encobrendo-se interesses comerciais indissociáveis, ainda que eles estivessem presentes.

Este contexto histórico resultou em um novo ciclo, no qual se deu o embate entre os modelos antigos e as novas ideias; entre a regressão dos modelos políticos até então vigentes e o fortalecimento da democracia (Cardoso, 2007), havendo uma maior cautela quanto às liberalizações unilaterais.

É nesse cenário que o regionalismo aberto se adapta às transformações econômicas e políticas ocasionadas pela transição, a princípio ideológica, tornando-se, em comunhão com as vicissitudes atinentes às necessidades sociais e ao embasamento institucional dos países, o que neste trabalho foi chamado de regionalismo pós-hegemônico, posto que as novas lideranças sul-americanas tinham como discurso, nas palavras de Andrés Serbin (2012), superar a etapa neoliberal, empregando-se um enfoque anti-hegemônico, consolidando a democracia e o estado de direito, caracterizados como inclusão e de defesa dos direitos humanos (Serbin, 2012, p. 81).

Frente a isto e ao reformulado regionalismo que emergia, o Mercosul também se transmutou, tornando-se o na academia denomina-se de “novo Mercosul”. Recorda-se o que fora inicialmente exposto nesse trabalho, de que o pluralismo e a multidimensionalidade do regionalismo contemporâneo deram origem a uma série de novos desafios.

A nova expressão do Mercosul conforma-se a três regionalismos diferentes: o estratégico, explanado no capítulo anterior, e que define com precisão os objetivos de criação do bloco no início dos anos 1990; e os regionalismos social e produtivo, embriões já existentes na década anterior, mas que agora farão parte constante dos discursos dos novos líderes dos países que compõe o bloco.

Com efeito, a partir de 2002 a cooperação regional se fez de suma relevância para o desenvolvimento unilateral e, em especial, para a melhoria dos países que compõe o Mercosul (Briceño Ruiz, 2013, p. 10). Como exemplo desta motivação intrabloco, neste mesmo 2002 é assinado o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, o qual criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) como autoridade permanente destinada a garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais no processo integração em decisões arbitrárias, sobretudo para minimizar por meio da regulamentação, disputas comerciais entre a Argentina e o Brasil (Corranza, 2013).

Com isso, no novo momento do regionalismo, o retorno do Estado e a eleição de representantes políticos eleitos democraticamente e, em sua maioria, de cunho esquerdista, conformaram a chamada “agenda de desenvolvimento”, a qual *a priori* implicou em uma maior abertura à participação social, questão esta que marcou o surgimento do “novo Mercosul”. Como reforço a essas mudanças, em 2000 o

programa de relançamento do bloco regional foi anunciado durante a XVII Cúpula do Mercosul¹⁹, na qual os participantes...

... presentaron propuestas que, de alguna forma, implicaban cambios al modelo del Tratado de Asunción. Uno de ellos fue la aprobación de la Carta de Buenos Aires sobre el Compromiso Social en el Mercosur, Chile y Bolivia. En este documento, los Presidentes reconocieron que resultaba “prioritario profundizar la dimensión social del Mercosur teniendo en cuenta que todos los aspectos del proceso de integración deberán avanzar en forma conjunta.” (Briceño Ruiz, 2013, p. 144)

Nesse contexto, consolida-se a dimensão social do bloco, por meio do “novo discurso” integracionista, que busca igualar ou até mesmo superar a dimensão comercial. Como contribuidores dessa fase de transição na América do Sul, a eleição dos presidentes de cunhos esquerdistas no Brasil e na Argentina, Luis Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, respectivamente, colocaram fim a terceira etapa de desenvolvimento do Mercosul, nos primórdios de 2003. Com discursos contrários e críticos ao neoliberalismo, ambos reforçaram a necessidade de se retomar questões sociais e de se estabelecer uma “agenda de desenvolvimento” comum aos países membros do Mercosul, com participação mais ativa da sociedade civil. (idem, 2013)

O marco da transição à quarta etapa se deu quando Lula e Kirchner assinam, em 2003, o Consenso de Buenos Aires, que de fato promulgou o surgimento do “novo Mercosul”.

El Consenso de Buenos Aires replanteaba la filosofía de la integración retomando viejas ideas “desarrollistas” propias del modelo de regionalismo productivo y mecanismos del modelo de regionalismo social que venían siendo demandados por algunos actores sociales, en particular los sindicatos. (idem, 2013, p. 153).

Contudo, nos estudos regionais latino-americanos, pesquisadores como Briceño Ruiz (2013), Serbin (2012), Corranza (2013), Tussie (2012), Riggirozzi (2012) e Malamud (2010), ressaltam que nessa nova fase do regionalismo no

¹⁹ As reuniões do Conselho do Mercado Comum, também conhecidas como reuniões de Cúpula do Mercosul, são realizadas semestralmente pelos chefes de Estado dos países-membros do Mercosul, além de países associados e convidados. (Mercosul, 2015)

continente, o enfoque social e de desenvolvimento igualitário e conjunto, promulgado por tais representantes políticos, bem como por demais grupos de pressão, esteja mais presente nos discursos do que nos resultados práticos.

O “novo Mercosul”, como argumentado, propôs, desde o início, dar uma atenção maior às demandas dos grupos que compõe a sociedade civil, e de fato o fez. Contudo, o mecanismo institucional de tomada de decisões do bloco continuou sendo intergovernamental, sendo a participação da sociedade civil apenas efetivamente paralela. Os governos, a partir de 2003, fomentaram alianças políticas para o desenvolvimento de projetos sociais e produtivos de interesse da sociedade civil, como veremos a seguir, mas sem que tais atores fizessem parte das negociações e da instituição Mercosul em si. Nas palavras de Serbin ...

... la percepción estatal del rol de la ciudadanía organizada [...] no se expresa en la creación y desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil, más allá de la retórica y del maquillaje de los “mecanismos de consulta” sin monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos, tanto a nivel nacional como a nivel regional (Serbin, 2012, p. 81)

Briceño Ruiz (2011) destaca aspectos positivos da antiga abordagem do Mercosul: impulsionou novas atividades, parcerias econômicas e investimentos externos estrangeiros. Ou seja, não se deve concluir cabalmente que o enfoque neoliberal fracassara e que, portanto, estaria superado por ser errôneo. Já a abordagem globalista do “novo Mercosul”, o qual refletiria em um processo de regionalismo construído socialmente, desenhado para proteger as estruturas existentes e utiliza-las em favor próprio, não apenas dos Estados como ator único e indissociável, talvez tornem as iniciativas e discursos mais teóricos do que práticos. Veremos na sequência como essas atividades se desenrolaram ao longo da primeira década do presente século. (idem, 2011)

3.2. A quarta fase de desenvolvimento do Mercosul: a ascensão do “regionalismo pós-hegemônico” latino-americano.

Quando da análise teórica da segunda parte do “novo regionalismo” latino-americano no primeiro capítulo, remetemos a uma análise de Legler (2013) de que o impacto da mudança do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico, particularmente na América do Sul, foi além das mudanças políticas nacionais. Criou-se todo um conceito de soberania na região, que foi além do âmbito nacional, abrangendo políticas regionais, encabeçadas não somente pelos representantes políticos dos países, como também de organizações intergovernamentais, sociedade civil e cidadãos (Legler, 2013, p.327).

Nesse contexto, a integração regional se redefiniu em termos de soberania nacional, ou como instrumento para fomentar a governabilidade dos países participantes na região.

Ainda que a definição tenha sido explanada com relação ao novo modelo de regionalismo que se instaurava, todas essas características estiveram representadas também no escopo do Mercosul.

Conforme já explicado, durante o período de crise nos países sul-americanos, sobretudo nos dois principais países membros do Mercosul, Argentina e Brasil, que conseqüentemente afetaram as dinâmicas econômicas do bloco, novas propostas de revisão do modelo de integração instaurado desde o Tratado de Assunção foram postas em pauta. Logo, os “anos de crise do Mercosul”, como caracterizado por Gardini (2013), refletiram um divisor de águas do regionalismo latino-americano, o qual teve o bloco como um excelente palco para análises dessas mudanças políticas, econômicas e ideológicas. (Gardini, 2013, p. 72)

Argumentou-se no capítulo anterior que a terceira e quarta fases de desenvolvimento do Mercosul se finalizam e se iniciam, respectivamente, com o retorno do Estado e a ascensão de representantes políticos eleitos democraticamente e, em sua maioria, de cunho esquerdistas nos países membros do Mercosul, tendo como sua principal representação simbólica a assinatura, em 2003, do Consenso de Buenos Aires, pelos então Presidentes da Argentina e do Brasil, Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva (idem, 2013).

O modelo de aliança estratégica que o referido Consenso representou, propôs (Bizzozero, 2003, p. 134 *apud* Briceño Ruiz, 2007, p. 195):

- i. O incremento do acordo e da cooperação política para impulsionar o projeto regional;
- ii. A inclusão de uma agenda social no Mercosul;
- iii. A implementação de uma união aduaneira (posto que até aquele momento o modelo econômico do Mercosul ainda era considerado uma “união aduaneira imperfeita”) e a conformação de um mercado comum;
- iv. O fortalecimento da coordenação nas negociações internacionais; e
- v. A promoção da cooperação para garantir um espaço de segurança comum e de vigilância dos ilícitos na região.

Tais propostas apresentam-se em consonância com as características expostas por Sanahuja (2009) acerca do novo modelo regional dos anos 2000, destacando-se a primazia da agenda política, em comparação às agendas econômica e comercial; o enfoque na “agenda do desenvolvimento”, buscando-se desvincular das estratégias do regionalismo aberto, centralizadas na liberalização comercial; e a busca por modos de promoção da participação social nos processos de integração. (Sanahuja, 2009, p. 74)

Com as pressões da sociedade civil à época e o retorno das crises econômicas, o fomento da importância da integração regional transcendeu o escopo comercial nos discursos diplomáticos destes países, tendo os representantes de esquerda como seus precursores, sendo que na prática, obviamente, questões econômicas ainda fossem de suma relevância. Dessa forma que se manteve e aprimorou-se o Mercosul, dando lugar à adoção de estratégias diversas, ainda que divergentes, de inserção internacional.

Ou seja, tal momento definiu não somente uma nova retomada das diretrizes do Mercosul, estimulando-o para que os objetivos propostos em 1991 fossem alcançados - antes apenas feito em 1994, quando da assinatura do Protocolo de Ouro Preto - como também representou um histórico marco político no continente latino-americano, não somente pela reaproximação da Argentina e do Brasil, após

as crises econômicas que os assolaram, como também pela nova ênfase ao enfoque da integração regional. Nas palavras de Corranza (2013) ...

...la crisis del Consenso de Washington a fines de los años 90 e inicios de los 2000 ha forzado a los gobiernos nacionales a cambiar las políticas domésticas y exteriores, incluyendo su enfoque sobre el Mercosur. (Corranza, 2013, p. 39)

As alternâncias políticas na região, o fortalecimento da “agenda do desenvolvimento” sob a égide da sociedade civil participativa, como reflexo do mundo globalizado, heterogêneo e dinâmico, vieram a reforçar o novo enfoque sob a integração regional. A hegemonia de um modelo de integração embasado na liberalização do mercado e na inserção dos países no mundo globalizado, fora substituído pela emergência destas novas concepções, cujo enfoque demonstrou maior preocupação com temas sociais, produtivos e de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões regionais.

O cenário da integração regional da América Latina emerge nos anos 2003 caracterizado pela diversidade, como manifestações regionais paralelas ao Mercosul, como a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), a Aliança do Pacífico e a União das Nações Sul-americanas (Unasul), mencionados no primeiro capítulo como marcos representativos dessas mudanças.

A Unasul, inclusive, criada ao final do período histórico abordado por este trabalho, é um reflexo contundente do novo momento do continente, posto que, de acordo com Maria Regina Soares de Lima (2012), exemplifica um período de maior cooperação regional e de favorecimento aos mecanismos de consulta entre sociedade civil e seus respectivos governantes (Lima, 2012).

O conceito inicial da criação da Unasul corrobora essa afirmação: união intergovernamental que visa integrar o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN). Sendo composta por doze países membros, todos sul-americanos, a Unasul é o órgão de integração das Américas que mais promove uma agenda social, cujos objetivos concernem o crescimento econômico embasado em equidade, inclusão e justiça social, além do acesso universal dos cidadãos aos benefícios que a integração e o desenvolvimento conjunto propõem. (Serbin, 2011)

De acordo com Alberto Serbin (2011), a Unasul é:

visible manifestations of the re-politization of the region, creating foundations for new politics in which citizens, social movements, political parties, and government leaders interact and construct new understandings of regional community (Serbin, 2011, p.7 *apud* Riggiozzi, 2010).

Assim, pode-se assumir que a Unasul quando de sua criação, representou muito da ideologia que o “novo Mercosul”, conduzidos pelos governantes à época, buscou disseminar.

Mas o que seria o “novo Mercosul”, precisamente?

Retomando o anteriormente abordado no escopo desse trabalho, a conformação de uma região infere na participação de outros atores. O surgimento de uma região, além de cooperação e interesses em comum entre os participantes, também se dá pelos seus governantes e grupos da sociedade civil, os quais se conformam por meio das percepções coletivas e do entendimento de uma identidade regional (Hettne, Soderbäum, 1999).

Sendo, o regionalismo pensado como uma governança estratégica, quando das sucessivas crises econômicas mundiais, ele também serviu como uma resposta pragmática a fatores exógenos que desafiavam a estabilidade regional, de perfil substancialmente estratégico (idem, 1999). Ou seja, no caso do Mercosul, passou a ser visto pelos governantes como uma alternativa que propiciaria novo vigor à cooperação regional.

El nuevo milenio estuvo marcado por la toma del poder, en los países del Mercosur y en otros de América Latina, por gobiernos que asumían parte de este discurso crítico [contrário ao modelo neoliberal], que produjeron un giro hacia la izquierda que también ha tenido impacto en las metas y en las instituciones que durante estos años se crearon en el grupo regional. (Briceño Ruiz, 2013, p. 13)

Logo, assim como defendido pelos neofuncionalistas na década de 1960, além dos Estados, foco central do intergovernamentalismo, os demais atores são fundamentais nos processos regionais. É sob a égide deste contexto, que emerge o cenário do regionalismo latino-americano pós-hegemônico, sobretudo dos países do Mercosul a partir dos anos 2000. (Tussie; Riggiozzi, 2012, p.41).

O “novo Mercosul”, então, se conforma por três regionalismos diferentes: o estratégico, explanado no capítulo anterior, e que define com precisão os objetivos de criação do bloco no início dos anos 1990; e os recentemente abordados, regionalismos social e produtivo.

Andrés Malamud (2004) afirma que estes dois outros regionalismos, ainda que mais presentes após 2003, já faziam parte do Mercosul na década anterior. Ademais, mesmo sendo fortemente abordado por representantes políticos de esquerda, tal mudança de condução não influíra no escopo institucional do bloco que é, e sempre foi, fundamentalmente comercial (Malamud, 2004, p. 423-424). Em contrapartida, Corranza (2013) afirma que tal distinção não é meramente retórica; houve sim uma alteração da dinâmica regional a partir dos anos 2003, com o esmaecimento do neoliberalismo e ascensão de representantes de esquerda no cenário político latino-americano, influenciando substancialmente no escopo do Mercosul (Corranza, 2013, p. 39).

O “novo Mercosul” veio a contemplar temas contemporâneos que cingem a nova agenda regional da primeira década do século XXI, a qual demonstra uma preocupação pela criação de instituições e de políticas comuns, havendo a cooperação em questões comerciais, mas dando ênfase às questões sociais, ainda que estas estejam intrinsecamente envolvidas no desenvolvimento nacional (Serbin, 2011).

Em meio ao desenvolvimento regional, com as organizações e espaços multilaterais que tomavam forma, a confrontação entre Estado e sociedade civil propiciou a perspectiva de novos enfoques que viabilizassem uma maior articulação dos interesses nacionais na esfera regional, ainda que estes se omitissem frente a interesses específicos de grupos nacionais (Sanahuja, 2009).

O processo de recuperação democrática na América Latina, por meio de eleições e mudanças de governos, frequentemente orientadas e legitimadas por interesses eleitorais - além da fragilidade do Estado em articular-se com representações sociais diversas - resultou na não percepção de melhorias tangíveis a época do neoliberalismo, incitando, assim, transformações políticas, econômicas e ideológicas que representaram o “regionalismo pós-hegemônico” (Serbin, 2011, p. 12). Contudo, como argumentou-se anteriormente, o processo regional já havia se iniciado, e o multilateralismo, fomentado a interação entre os Estados de maneira a implicar uma maior cooperação, sobretudo no âmbito comercial.

Nesse escopo que o modelo revisionista do Mercosul emerge, proclamando a realização de diversos programas sociais e produtivos construídos levando-se em consideração a opinião e os anseios de todos os envolvidos. (Briceño Ruiz, 2013) Para tanto, mecanismos de consulta se fazem necessários, de maneira que as demandas sejam ouvidas, compartilhadas e desenvolvidas conjuntamente.

Frente a isto, tornar-se imprescindível buscar-se os pontos de intersecção do sistema econômico e político, de maneira que isso reflita na sociedade, impulsionando reflexos destas ações positivas regionalmente. Como mensurado por Serbin (2011), é necessária “una participación e involucramiento de la sociedad civil, tanto en los ámbitos nacionales como en el marco de la creación de un espacio regional y en la implementación de políticas.” (Serbin, 2011, p.11)

3.2.1. Os novos “modelos econômicos de integração” latino-americanos: o desenvolvimento do “novo Mercosul”.

Como aludido por Max Weber (1977), a integração regional é uma forma de ação social econômica, posto que é desenvolvida por atores individuais e coletivos, que conjuntamente a definem (Weber, 1977 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 122).

Tal afirmação tem grande correlação com o exposto até então, uma vez que infere haver uma interdependência entre os atores que compõe uma região, possibilitando inúmeros processos de regionalização. A questão social, então, se faz fundamental nessa abordagem, uma vez que é parte do regionalismo e, no caso do latino-americano, se fez de suma importância, principalmente a partir dos anos 1990, quando da redemocratização do continente.

É frente a esse panorama que surgem os termos regionalismo social e regionalismo produtivo, além do estratégico. Nas palavras de Briceño Ruiz (2013) “o Mercosul foi originalmente um modelo de regionalismo estratégico, mas, a partir de 2003, tem se transformado, devido à inclusão de políticas próprias do regionalismo social e produtivo” (Briceño Ruiz, 2013, p. 14).

Contudo, é importante frisar que tais termos não são considerados conceitos como “regionalismo velho”, “novo regionalismo”, bem como suas fases, “aberto” e “pós-hegemônico”, os quais definem grandes e importantes períodos históricos da

integração latino-americana durante o século XX e início do século XXI. Logo, os regionalismos estratégico, social e produtivo devem ser entendidos como tipos ideais de modelos de integração, vinculados à modelos econômicos existentes, em vista de serem estes os que caracterizam uma integração regional, ainda que não necessariamente um regionalismo. (Briceño Ruiz, 2013, p. 123). No escopo desse trabalho, os consideramos como processos de regionalização que moldaram o modelo regional do Mercosul.

A análise do processo de construção do Mercosul, perpassando pelas fases de desenvolvimento abordadas, obrigatoriamente nos remete aos “modelos econômicos de integração” acoplados ao Mercosul. Como abordado no capítulo anterior, o regionalismo estratégico apresenta um viés particularmente “comercial”, voltado para a economia e cujo objetivo principal é a promoção da liberalização comercial e a integração à economia mundial dos países que fazem parte do processo de integração. (Gardini, 2010)

Em vista da trajetória histórica do bloco, desde o PICE, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e demais parcerias comerciais intra e extrabloco decorrentes, é possível afirmar que a primeira década do Mercosul apresentou-se embasada majoritariamente no perfil do regionalismo estratégico. O documento da CEPAL de 1994 reforça essa concepção, posto que vincula o estruturalismo empregado pela Comissão desde os anos 1950, com a abertura de mercado, inclusive utilizando-se do conceito do “regionalismo aberto”.

O “novo Mercosul” não abandonou tal modelo estratégico, posto que este perfil é indissociável ao conceito de integração regional. Assim, além do perfil estratégico e comercial, cerne da criação do Mercosul, como visto, a parte social já se encontrava atrelada ao seu escopo desde a assinatura do Tratado de Assunção, com a instauração do FCES, como o primeiro mecanismo de consulta à sociedade civil, modificando-se e ampliando-se ao longo dos anos, conformado o denominado regionalismo social.

Estudiosos como Nicola Yeates e Bob Deacon.(2005) “proponen que la integración regional no es sólo un instrumento para la construcción de un espacio comercial o de promoción de las inversiones, sino un mecanismo para construir y aplicar una política social regional” (Yeates; Deacon, 2005 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 137). Logo, o regionalismo social pode ser entendido como um modelo que ...

... visa que a integração não seja limitada somente à construção de um espaço comercial unificado, mas também à aplicação de políticas sociais regionais [...] o regionalismo [seria utilizado como] um mecanismo para estabelecer normas sociais regionais, políticas redistributivas e mesmo instituições regionais para garantir a provisão e defesa de direitos sociais e às quais teriam acesso os cidadãos. (idem, 2013, p. 16)

Logo, o que a instauração do FCES fez no Mercosul foi um marco para o regionalismo social do continente, pois assinalou a importância das referidas demandas serem debatidas pelos principais governantes sul-americanos, principalmente após crises econômicas que em muito depreciaram as políticas sociais naqueles países. À época, o FCES teve como natureza e finalidade “representar setores econômicos e sociais dos Estados Partes do Mercosul” (Artigo 1º), por meio da emissão de recomendações atinentes “às questões internas do Mercosul quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração” (Artigo 2º, § I), além de propiciar acompanhamento, análise e impacto “social e econômico derivados de políticas destinadas ao processo de integração e às diversas fases de sua implementação, seja a nível setorial, nacional, regional ou internacional” (Artigo 2º, § III). (Mercosul, 2015).

Posteriormente, como visto, outras iniciativas foram promovidas no escopo do bloco: o estabelecimento do Subgrupo de Trabalho sobre Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social; a criação do Setor Educativo do Mercosul (SEM); o Plano Trienal para o setor educativo do Mercosul; e o Protocolo de Integração Educativa e de Reconhecimento dos Diplomas, os Títulos e os Estudos de Nível Primário e Secundário não Técnico, todos até 1994. (idem, 2015)

Por sua vez, Marcos Costa Lima (2013) afirma que, a partir de 1994 até o início dos anos 2000, o caso do Mercosul foi emblemático no que tange a questão social. Para exemplificar por meio do principal país do bloco, o Brasil, Lima faz um comparativo econômico entre os gastos com políticas sociais dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e Lula (2003-2006). Comparando os dois primeiros mandatos, a diferença de gastos totalizou R\$ 127 bilhões (Lima, 2013, p. 229).

Tal diferença é entendida nessa pesquisa não como negligências às demandas sociais, mas sim como uma representação dos enfoques regionais à época e como as alterações do regionalismo latino-americano refletiram fortemente em outros âmbitos além do comercial. Ou seja, da segunda metade da década de 1990 até os

primórdios dos anos 2000, a agenda social foi depreciada frente às questões comerciais, o que pode ser justificado pelas crises econômicas e pela redução de recursos disponíveis para políticas sociais. Reflexo dessa afirmação se dá pelo valor já inferior apresentado ao compararem-se os segundos mandatos de ambos: (FHC 1999-2002 e Lula 2007-2010) de R\$127 bilhões, a diferença se reduziu para R\$ 65 bilhões, demonstrando que no início do novo século questões sociais já encontravam-se mais em voga (Lima, 2013).

No final da década de 1990, continuou o processo gradual de construção de um “Mercosul social”, começaram a se desenvolver normas e instituições para tratar dos temas sociais no bloco regional. A estrutura institucional e normativa foi em grande parte resultado das atividades do Subgrupo de Trabalho. Assim, foi aprovado, em 1997, o Acordo Multilateral de Segurança Social, que representou um primeiro esforço para a harmonização dos sistemas de segurança social (Goveia, 2008). Igualmente, a Declaração Sociolaboral do Mercosul, que reconhece uma série de direitos fundamentais que devem ser respeitados nos países do bloco regional, foi aprovada em 1998 (Declaração Sociolaboral do Mercosul, 1998 *apud* Briceño Ruiz, 2013, p. 22-23).

Ainda que com o descrédito da sociedade civil, é importante ressaltar a assinatura, em 2000, da Declaração do Milênio que derivou nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, supracitada. Tal documento sintetizou as temáticas que ocupavam a atenção e geraram acordos nas reuniões de representantes dos países participantes até aquele momento. Da mesma forma, ao final dos anos 2000, os Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile assinam a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, deixando clara a necessidade de promover, desenvolver e assegurar a efetividade das políticas a favor do melhoramento das condições de vida, especialmente referido aos direitos à educação e à capacitação profissional. (Instituto Social del Mercosur, 2015).

Ambas as iniciativas demonstraram, assim como as transcorridas ao longo da década, que a preocupação com questões sociais existia e deveria ser atendida pelos governantes frente às mudanças que seriam necessárias.

Outra questão que contempla o regionalismo social, ainda que não de cunho econômico, é a democrática. Como visto, o processo de redemocratização esteve em pauta nos anos 1990, sobretudo devido ao término dos regimes militares na década anterior. Em meio ao debate político, eleições diretas, liberdade de

expressão e participação social, o sindicalismo e a conformação de partidos políticos foi algo também determinante na criação do Mercosul.

Fue importante el reconocimiento que tuvieron los sindicatos junto al Foro Consultivo Económico y Social (FCES), constituido de forma regional y con secciones nacionales, y que llega a aglutinar un 65% de los trabajadores sindicalizados del Cono Sur y un 90% de los países del Mercosur. (Lima, 2013, p. 247-248)

Analisando-se os casos e situações abordadas pelas principais instâncias do bloco, o FCES contribuíra para a maior participação da sociedade, via as Seções Nacionais. Dessa forma, pode-se inferir que, à época, eram os governantes das respectivas nações os responsáveis por determinarem quais grupos e cidadãos acessavam as informações divulgadas internamente, bem como os que participavam dos processos decisórios quanto ao impacto social e político das regulamentações geradas. Tal *modus operandi* refletiu o modelo institucional intergovernamental do Mercosul (Sanchez, 2007).

Assim, a terceira fase de desenvolvimento do bloco encerrou-se com o regionalismo social como um embrião no Mercosul, como assinalado no Consenso de Buenos Aires, em 2003. Nesta quarta fase, questões sociais foram colocadas em pauta em seu escopo de uma maneira sem precedentes, como a criação do Instituto Social do Mercosul e a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego, em 2007, a assinatura do Estatuto de Cidadania do Mercosul em 2010, e tendo seu marco nos anos 2011, com o estabelecimento do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). (Mercosul, 2015)

Todas essas ações desenrolavam-se paralelamente à dinâmica comercial regulamentada pelo Tratado de Assunção, criando assim o embrião de uma dimensão social do Mercosul. Desse modo, face à lógica comercial do texto fundador do Mercosul, a dinâmica política e social da região tinha criado gradualmente um espaço para articular iniciativas em matéria de trabalho e educação, que começaram a ser desenvolvidas, mesmo durante o período de transição do Mercosul. (Briceño Ruiz, 2013, p. 23)

Da mesma forma, o regionalismo produtivo esteve intrinsecamente ligado ao modelo estratégico e comercial do Mercosul. De fato, como o modelo social esteve presente desde a criação dele, em que pese ter sido pouco beneficiado durante a década de 1990, mas amplamente enaltecido a partir de 2003.

Na linha da escola estruturalista cepalista e do estruturalismo francês, o qual afirma que a integração regional tem como principal objetivo unificar as economias participantes por meio de uma união progressiva, criando-se uma nova entidade econômica e política caracterizada pela solidariedade entre seus membros - a chamada integração solidária (Mashall, 1970) - o regionalismo produtivo propõe que a integração seja um mecanismo de transformação produtiva.

Ou seja, por meio do desenvolvimento industrial, que fortemente nos remete ao modelo cepalino, e sob a égide do princípio da solidariedade, os países membros utilizariam suas características e recursos próprios na promoção e na diversificação produtiva regional, considerando-se ou não a atração de investimentos estrangeiros e a conquista de mercados mundiais. Nas palavras de Briceño Ruiz (2013) ...

... o modelo de regionalismo produtivo não só propõe a promoção de grandes projetos industriais com participação estatal, mas também mecanismos como a criação de cadeias produtivas, nas quais participam empresas locais, regionais, nacionais e multinacionais. (Briceño Ruiz, 2013, p. 17)

O regionalismo produtivo, então, esteve presente e vinculado ao modelo do regionalismo estratégico, sendo parte deste. Contudo, para seu desenvolvimento, são necessários não somente o levantamento de investimentos e o estabelecimento de parcerias, como promulgado por meio de forte regionalização das atividades produtivas nos anos 1990, mas principalmente sua aplicabilidade.

Criado como um modelo estratégico, o Tratado de Assunção adotou em quase sua totalidade as recomendações do Consenso de Washington, sendo a inserção competitiva dos países no mercado mundial, a promoção de economias de escala e ampliação do comércio, seus principais estímulos.

A principal maneira para que tais quesitos fossem alcançados foi através do desmantelamento das barreiras comerciais e o estabelecimento da TEC. Contudo, a questão do unilateralismo e da proteção de setores estratégicos nacionais foi um

dos entraves no crescimento produtivo intrabloco. O principal exemplo utilizado na literatura sobre o tema é o caso da Argentina e do Brasil quanto ao setor automobilístico, posto que o Tratado de Assunção foi excluído do Programa de Liberalização e do intercâmbio automotor argentino-brasileiro, sendo este regulamentado por meio de acordos bilaterais *a priori* (Briceño Ruiz, 2013, p. 139).

Ademais, no primeiro capítulo foi explanado os seis pontos principais que Ethie utiliza para caracterizar o “novo regionalismo”. Dentre estes, a chamada integração profunda é um modo estratégico pelo qual os países participantes de uma integração regulam e fomentam sua produtividade. A integração profunda “compreende a regulamentação OMC *plus* das normas sobre os investimentos estrangeiros, do comércio de serviços, da abertura dos mercados públicos e da regulação da propriedade intelectual” (idem, 2013, p. 20).

Apesar da abertura de mercado, o modelo de integração estratégica do Mercosul sendo sul-sul, não contemplou em seu documento inicial tais características. Logo, devido a sua clássica especialização produtiva centrada na exportação de *commodities* e no baixo grau de industrialização, os países do Mercosul acabaram por não acompanhar os fluxos de exportações mundiais.

Nas palavras de Carlos Aguias de Medeiros, após a década perdida e o novo viés de crescimento apresentado aos países latino-americanos ...

... em vista a debilidade dos mercados externos globais para a região, a formação de uma união aduaneira na América do Sul com a redução da maioria das tarifas intrabloco e com a adoção de uma tarifa externa comum promoveu uma rápida expansão da corrente de comércio entre os países (e tendo em vista a estagnação dos mercados externos, um elevado índice de comércio regional), com particular destaque para a indústria automobilística e, nos anos mais recentes, um significativo crescimento do investimento direto oriundo dos países do bloco. Entretanto [...] a maior debilidade dos mecanismos estruturais indutores e as características macroeconômicas prevaletentes limitaram as possibilidades para uma integração econômica maior, tornando o Mercosul, uma união aduaneira “incompleta”. (Medeiros, 2009, p. 22)

Com as crises do final da década e os objetivos não alcançados, mensurados por José Antonio Sanahuja (2012) e Gian Luca Gardini (2013) no início deste capítulo, alguns projetos de fomento à questão produtiva passam a ser realizados. Em 2002 é criado o Subgrupo de Trabalho 07 - Indústria (SGT7) e Grupo Mercado

Comum (GMC) do Mercosul, o qual propôs a criação de instrumento para avançar na busca da integração intrazona e da melhoria da competitividade industrial do bloco, resultando na criação do Programa de Foros de Competitividade pelo Conselho de Ministros do Mercosul (CMC). (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, 2015)

Após o Consenso de Buenos Aires assinado por Lula e Kirchner em 2003, na Cúpula do Mercosul realizada em Assunção, em 2003, foi criado o “Programa para a Consolidação da União Aduaneira Objetivo 2006”, cujo intuito era o de desenvolver uma agenda regional mais ampla, acoplando temas sociais e produtivos. Ainda em 2003, implantou-se ...

... o “Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006”, no qual dois temas novos foram considerados. O primeiro deles era a questão das assimetrias, e particularmente a situação do Paraguai, devido à sua condição de economia menos desenvolvida e de país desprovido de litoral marítimo. O segundo tema foi o financiamento compensatório, que visava a estudar a possibilidade de estabelecer Fundos Estruturais para aumentar a competitividade dos países pequenos e das regiões menos desenvolvidas. Isso levaria à criação do Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM) em 2004. (Bizzozero, 2004, p. 18).

O FOCEM destina-se a “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas” e foi um importante contribuinte para o fomento da integração regional. Ainda, foi estabelecido em 2004 os “Mecanismos de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio” e o principal marco de programas produtivos do bloco, o qual veio a ocorrer em 2008 com o estabelecimento do o Programa de Integração Produtiva (PIP). (Mercosul, 2015)

3.2.2. Mecanismos de consulta à sociedade civil criados no escopo do Mercosul.

Para que a participação da sociedade civil - esta que pode ser definida de maneira genérica como grupos de atores não-estatais, sejam organizações não

governamentais, setores privados, empresariais ou sindicais (Sanchez, 2007) – possa incrementar as decisões estatais, seja na área estratégica, social ou produtiva, exigindo transparência, informação e prestação de contas, expandido suas redes de contato e aprimorando sua organização estratégica, afetando assim a sua capacidade de influir e viabilizar melhorias nas agendas regionais (Serbin, 2011), os blocos regionais são de expressiva importância para a intersecção destes atores, sendo espaços deliberativos, abertos à sociedade.

Assim como inferido em 2003, quando da emergência do novo como proposto pelo modelo do “novo Mercosul”, são os blocos regionais que propiciam a interação entre diferentes cidadãos, de diferentes nações, culturas e religiões, diversidade esta que configura o continente latino-americano (idem. 2011).

Por outro lado, a diversificação apresentada nas agendas regionais torna a institucionalização do bloco dificultosa, sendo que muitas resoluções que fortaleceriam o continente internacionalmente, acabam por serem postergadas, e os mecanismos de consulta abertos à sociedade civil, atenuados. Dessa maneira, que questões domésticas precisam convergir em uma narrativa comum com os interesses internacionais, de maneira que haja menor embate nas tomadas de decisões nos fóruns regionais, culminando em melhores resultados absolutos e na maior participação da sociedade no alcance destes (Lima, 2012).

Como defendido pelo grande filósofo Jürgen Habermas (1986), o ideal é que a sociedade civil transite progressivamente da ação estratégica para a ação comunicativa, sendo a orientação não somente individual, mas sim em busca de um entendimento comum (Habermas, 1986).

Dessa maneira, isso se refletiu na parte institucional do Mercosul, de maneira a atender ao perfil exposto pelos governantes à época, tanto para o âmbito social quanto para o produtivo. Além do FCES, de cunho econômico e social, criado quando do Tratado de Assunção, outros mecanismos de consulta, diretos e indiretos, foram inseridos, como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), que funciona como o mecanismo de consulta mais categórico do Mercosul quanto às questões democráticas. Criado em 2005, o órgão foi proposto com o intuito de aprofundar-se a participação e a representatividade da sociedade civil. Ainda que, assim com o FCES, responda ao Grupo Mercado Comum (GMC), deliberado apenas pelos representantes de governo. Como mensurado no Regimento do Mercosul, o Parlasul...

... significa um aporte ao equilíbrio institucional [...] criando um espaço comum em que se reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e suas normas.(Parlamento do Mercosur, 2013).

A primeira sessão foi realizada apenas em 2007, porém composta por 81 membros designados pelos países que representavam e em números iguais à cada Estado membro. Logo nesta sessão, foi declarado que a conformação do Parlamento do Mercosul era de interesse regional e que promoveria fóruns sociais e encontros frequentes entre os diversos membros do órgão, de maneira a expressar a crescente preocupação dos atores políticos em promoverem uma maior articulação consistente com os atores sociais (Serbin, 2011, p. 24).

Ainda que sua criação tenha sido um “ato de interesse pragmático das instâncias decisórias dos governos no sentido de garantir maior agilidade na implementação dos acordos estabelecidos [...] que necessitassem de aprovação do Legislativo” (Mariano, 2011, p. 141), mas sem que estas interviessem nas negociações regionais, ao longo dos anos e, sobretudo, durante o “regionalismo-pós-hegemônico”, o Parlasul passou a ser além de uma instância legislativa, um mecanismo de institucionalização que propicia uma interação mais direta com a sociedade civil, mediante a nomeação dos seus integrantes, conforme anteriormente mencionado (idem, 2011).

Contudo, sendo os representantes nacionais denominados pelos seus respectivos governantes, o critério de seleção pode se tornar restrito ou ainda delegado por interesses políticos similares, o que pode promover uma interação com membros da sociedade civil, mas que não propicie um alcance de fato doméstico, zelando apenas pela interação da sociedade em âmbito regional. Esta questão começou a ser discutida na Cúpula do Mercosul em 2010 – mecanismo este a ser abordado na sequência – e tem sido desenvolvida para que os representantes sejam eleitos e não indicados diretamente pelos respectivos Congresso Nacionais (idem, 2011). De qualquer maneira, o Parlasul trata-se de uma instância relevante nas negociações regionais e que, galgando seu respectivo espaço, vem propiciando aos membros civis participações em demandas que lhe são conferidas pelos órgãos executivos do bloco.

Talvez como reflexo destas iniciativas, o Latinobarômetro, de 2005, mostrou que as sociedades civis latino-americanas, assim como na década anterior, reiteravam sua opinião satisfatória a integração regional, após oscilação de quase 15% a menos no período de transição, de 1998 a 2002 (Latinobarômetro, 2005).

Ainda fazendo referência ao Parlasul, as Cúpulas Sociais por este promovidas e os movimentos e organizações não governamentais criadas por cidadãos das sociedades civis, são os mecanismos mais diretos de acesso destes membros ao Mercosul. As Cúpulas Sociais são eventos regulares da agenda oficial do Mercosul e “representam um avanço importante, tanto no que se refere à construção da agenda social, quanto à adoção de um método de decisão mais transparente, legítimo e participativo no Bloco” (Cúpula Social do Mercosul, 2013).

Promovidas desde 2006, os participantes de centenas de organizações sociais e movimentos populares, dos Estados parte e associados, como a Venezuela, acompanham questões comerciais que interferem em questões nacionais econômicas, sociais e trabalhistas, ou relativas ao desenvolvimento social de maneira geral, promovendo conjuntamente o debate sobre as respostas dos governos a crises mundiais e regionais, e ao mesmo tempo apresentando propostas e debatendo soluções para os temas que devem ser inseridos na agenda do Mercosul (idem, 2013).

Dentre os movimentos e organismos de promoção social, destaca-se o chamado Somos Mercosul, o qual junto às Cúpulas Sociais, são “un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional” (Serbin, 2011, p. 24).

Promovido pelo Governo do Uruguai em 2006, o Somos Mercosul foi criado como uma vertente do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), instaurado em 1993, cujo intuito fora o de acompanhar e participar ativamente dos processos de integração regional, assim como participar como membro protagonista do desenvolvimento do bloco (CEFIR, 2013).

Dessa maneira, o Somos Mercosul funciona como uma secretaria técnica, a qual fornece suporte aos governos nacionais dos Estados membros do bloco, intermediando interesses de cidadãos comuns com os denominados ‘pontos focais’ dos respectivos governos.

A intersecção na Argentina ocorre por meio do Conjero Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y

Culto, no Brasil através da Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretária Geral da Presidência da República, no Paraguai, por sua vez, com a Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores e, no Uruguai, com o Ministério de Relaciones Exteriores (Somos Mercosur, 2008). Ademais, os membros do Somos Mercosul participam ativamente de todas as Cúpulas Sociais promovidas pelo organismo internacional, propiciando assim a participação efetiva dos seus membros nas negociações e debates fomentados nas Cúpulas Sociais.

A participação social nas Cúpulas Sociais, sejam individuais ou por meio de demais organizações de promoção social, como o Somos Mercosul, que viabilizam aos cidadãos terem acesso ao Mercosul, além de reforçarem essa nova fase do bloco, de abertura social no período do regionalismo pós-hegemônico, auxilia no processo democrático sul-americano e promove a institucionalização do bloco regional (Bell; O'Rourke, 2007, p. 295).

3.3. O “novo Mercosul” e o paradoxo entre propostas e realidade.

Como frisado de início, alguns estudiosos do regionalismo latino-americano fazem ressalvas quanto ao modelo revisionista apresentado pelos governantes sul-americanos no escopo do Mercosul, após o Consenso de Buenos Aires, assinado em 2003.

Os discursos à época, somados às iniciativas propostas e ratificadas, tiveram uma boa percepção da sociedade civil, como demonstrado pela pesquisa do Latinobarômetro, em 2005; contudo, na prática podem não ter apresentado ao Mercosul resultados significativos.

Primeiramente, a inclusão de objetivos sociais e produtivos implicou em um reforma do modelo de regionalismo estratégico dos anos 1990, contudo sem excluí-lo do bloco. Todas as iniciativas promovidas desde 2003 não levaram o bloco à adoção de estratégias anticomerciais ou anticapitalistas, como visto na ALBA, por exemplo. Pelo contrário, o Mercosul conservou seu objetivo inicial estabelecido quando da assinatura do Tratado de Assunção (Sanahuja, 2009).

De qualquer maneira, como estudado ao longo desse trabalho, questões sociais e produtivas moldaram o novo regionalismo latino-americano e estiveram sim

presentes no âmbito do Mercosul, por meio de suas representações políticos e projetos instaurados, provendo ao “novo Mercosul” uma caracterização híbrida.

Em contrapartida, a inserção desses novos regionalismos também não deve ser interpretada como depreciativa ao modelo original do Mercosul. A questão produtiva, intrinsecamente relacionada ao comércio e as estratégias de governança, fomentam ainda mais o desenvolvimento do bloco. Quanto às questões sociais e de participação da sociedade civil, como afirmado por Briceño Ruiz (2013), estas “podem ajudar na solução de problemas estruturais que afetam o desenvolvimento das dimensões comerciais e produtivas de um processo de integração econômica” (Briceño Ruiz, 2013, p. 27).

Por esta razão que as políticas regionais deveriam ser vistas através das políticas nacionais, e as interações domésticas deveriam vigorar e refletir a todos os envolvidos, sendo a sociedade civil a principal envolvida. Em linhas gerais, a existência de diálogo entre diferentes grupos de interesse e a participação de membros da sociedade civil nas tomadas de decisões em grandes órgãos internacionais, afiguram-se fatores extremamente relevantes para a reforma do processo, neste contexto, de integração regional. (Serbin, 2012)

Afirma-se que a promoção de entendimento entre grupos domésticos com seus representantes políticos, não somente propiciam melhorias internas, como revigoram a percepção da democracia, e inserem no contexto regional novas informações e pontos de vista que fomentam o *brainstorm* e, conseqüentemente, o número de ideias, discussões e soluções.

Partimos das premissas que os mecanismos de participação da sociedade civil viabilizados no Mercosul, como o supracitado FCES, as possibilidades de manifestações no Parlamento do Mercosul (Parlasur), a realização de Cúpulas Sociais e demais organizações de promoção social são meios encontrados pelos representantes políticos para alicerçarem seu posicionamento político, muitas vezes econômico, e ideológico.

Do ponto de vista da sociedade, quando da criação de tais mecanismos, os representantes civis vislumbraram nessas interações meios pelos quais podem, de maneira geral, manter-se a par das dinâmicas intergovernamentais e dos assuntos abordados nas negociações regionais. Ademais, podem opinar, ainda que de forma genérica e não incisiva, na resolução de questões que interferem na economia, na política e no comércio dos países sul-americanos, dando a estes um caráter e viés

mais social, direcionando as soluções em benefício das respectivas sociedade civis envolvidas.

As propostas de criação de mecanismos de participação para a intersecção entre sociedade civil e seus representantes de governo, assim, tornaram-se fundamental tanto em âmbito nacional, quanto regionalmente, sendo benéfica em diferentes níveis a todos os envolvidos.

Contudo, ainda que essas possibilidades tenham surgido, alguns estudiosos afirmam que os requerimentos dos grupos sociais, por exemplo, podem ser considerados muitas vezes consultivos, mas não necessariamente efetivos. Serbin (2012) explicita que, do ponto de vista dos governantes, essa interação propicia a criação de alianças com representantes sociais importantes, que intercedessem pelos governos junto à sociedade civil. Porém, a troca de favores não necessariamente beneficia a sociedade civil ou aos grupos comerciais minoritários de maneira equivalente. (Serbin, 2012)

Logo, os mecanismos utilizados intrabloco pelos governantes, têm alcance nacional e propiciam a aproximação destes com representantes civis que podem agir a seu favor, mas não significam viabilizar a participação destes efetivamente nas tomadas de decisões regionais, sendo mecanismos apenas consultivos (Legler, 2013)

Assim como no âmbito social, nos comercial e político não deixa de ser diferente. O paradigma nos discursos dos representantes políticos no intergovernamentalismo do Mercosul pode, muitas vezes, ser mais teórico do que prático (Gardini, 2011). Ainda que mudanças nas parcerias comerciais e nas iniciativas sociais por parte do bloco tenham sido aderidas, na prática ainda se demonstram muito fragilizadas, sem estímulos concretos para desenvolverem-se.

Renato Baumann (2013) afirma que o Mercosul é uma das poucas iniciativas de integração mundial cujos objetivos se incluem de forma explícita na dimensão política (Baumann, 2013, p. 167). Ou seja, não somente as pressões domésticas influenciam diretamente na relação dos Estados membros e na integração regional, como também os interesses específicos desses países se fazem primordiais para as tomadas de decisões.

Baumann (2013) ainda explana que acima de vinte anos é tempo mais do que suficiente para a análise do modelo regional sul-americano, sendo notória a importância relativa do mercado regional para cada um de seus membros. (idem,

2013, p. 167). Assim como os mecanismos criados de consulta para a sociedade civil não são de grande viabilidade, interferindo de maneira irrisória nas decisões intergovernamentais do bloco, no que tange às parcerias comerciais tal afirmação não é diferente.

[...] es importante tener en cuenta la notable diferencia en la importancia relativa del mercado regional para cada uno de los socios. [...], las economías más pequeñas son más dependientes del comercio que sus pares, que llegaron a absorber en algunos casos más de la mitad del valor total exportado por los socios más pequeños. (Baumann, 2013, p.170-171)

Por meio dos dados levantados em 2010 pelo Banco Mundial, tal afirmação torna-se clara, posto que a importância relativa do Mercosul nas exportações totais de cada país membros é explicitamente inferior para a Argentina e o Brasil, do que para Paraguai e Uruguai, desde 1992 até 2008 (Banco Mundial, World Development Indicators, 2010 *apud* Baumann, 2013, p. 170).

Da mesma maneira, a estrutura comercial criada, tem como consequência uma dispersão igualmente destacada no que tange aos resultados bilaterais. Enquanto o Brasil, como principal *player* do bloco, tem sobretudo nos últimos anos crescente superávits comerciais, Paraguai, Uruguai e, destacadamente, a Argentina, apresentam déficits.

Este resultado conduce a una primera consideración con respecto al papel deseado de la integración regional como una herramienta auxiliar de desarrollo económico: parece ser una dificultad para la sostenibilidad del proceso el hecho de que las economías más pequeñas no encuentren en su comercio con los socios mayores el dinamismo que la actividad comercial externa les puede ofrecer. (idem, 2013, p. 173).

Logo, a ausência de homogeneidade de potencial econômico e a ausência de fundos de compensação para eventuais desequilíbrios, dependem muito dos esforços de seus membros em aumentar o potencial produtivo da região de maneira que os mais favorecidos provejam suporte ao menos favorecidos (Baumann, 2013).

Para Baumann (2013), a intensificação do regionalismo entre os países do Mercosul, não somente no que tange à economia como também à governança

regional, auxiliaria no processo de regionalização, posto que promoveria “una mayor uniformidad en el desempeño, y con ello criar condiciones más favorables para la sostenibilidad del proceso” (Baumann, 2013, p. 200).

Como já mencionado nesse trabalho, estudos acerca da supranacionalidade regional elaborados por Andrew Moravcsik na Europa, apontam que a instauração de instituições de governança que possam decidir e promover ações, regras e normas, propiciaria o aprofundamento do bloco, uma vez que “la concentración de poder en pocas instituciones sin autonomía con relación a los Estados parte, se confirmó como uno de los mayores obstáculos para el progreso del bloque” (Mallmann; Dri, 2011, p.206).

O FCES é descrito na literatura sobre o regionalismo latino-americano como um dos poucos instrumentos no âmbito do Mercosul que se aproxima do modelo supranacional. Em contrapartida, a Unasul é vislumbrada como a primeira iniciativa regional que visa elevar o continente ao patamar supranacional, ou seja, com uma autoridade que regule as atividades de todos os membros do organismo, bem como que exerça a democracia à serviço do povo e por vias que concretizem isto (Schuman, 1950). Nas palavras de Karina Pasquariello Mariano (2011) ...

... A supranacionalidade não garante a consolidação ou aprofundamento de um processo de integração, mas, no caso europeu, permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no continuísmo das políticas regionais apesar das mudanças de governos. No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo restringe essa possibilidade, mantendo o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder. (Mariano, 2011, p. 139)

Logo, ainda que a supranacionalidade seja a solução para o avanço do bloco e a consecução dos projetos elaborados de maneira mais assertivas (Corranza, 2013, p.55), nota-se que mudanças nos discursos e em algumas ações têm ocorrido, mas a função do Mercosul permanece sendo a mesma, mutável apenas de acordo com os interesses dos países mais relevantes econômica e comercialmente do bloco, sofrendo por esta dentre outras razões, um forte retrocesso comercial.

Como dito, em contrapartida ao efetivamente realizado pelos países membros, o discurso político permitiu que fossem desenvolvidas criações de estruturas institucionais que propiciem a maior interação comercial entre os países membros e seus vizinhos, fomentando a produtividade dos mesmos.

No âmbito do regionalismo produtivo, por exemplo, temos como o principal representante do “novo Mercosul” o Programa de Integração Produtiva (PIP), criado em 2007. O PIP, logo em seus primeiros capítulos, expõe (Mercosul, 2015):

I Fundamentação: a integração produtiva compreende o desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e da especialização intrassetorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração das pequenas e médias empresas da região e das empresas dos países de menor tamanho econômico relativo aos processos produtivos regionais. Isso acarreta a modificação dos padrões produtivos por meio da realocação de recursos produtivos, modificando-se o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional [...] Um dos principais objetivos do bloco regional é que os benefícios da integração regional se estendam a todos os seus membros e, para isso, é preciso estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor, procurando a efetiva incorporação da produção dos países de menor tamanho econômico relativo aos processos produtivos de todos os sócios.

II Objetivos: o objetivo geral do Programa é o de contribuir para fortalecer a complementaridade produtiva das empresas do Mercosul [...] Acredita-se que a integração produtiva não seja um fim em si mesma, mas um instrumento que, usado de forma complementar com outras medidas, pode melhorar a competitividade das empresas [...] Para a atual etapa do Mercosul, com vistas a promover e facilitar a integração produtiva e a cooperação entre empresas entre os Estados Partes, propõe-se um maior uso dos mecanismos públicos de coordenação e de articulação público-privado.

Ainda que elaborado pelos países membros, e tendo sido lançado como uma iniciativa regional de fortalecimento dos ideais de cooperação regional e desenvolvimento coletivo, fomentando a “agenda do desenvolvimento”, problemas no que tange ao emprego, de assimetrias entre setores produtivos de diferentes países e a formação de cadeias produtivas são apontados como alçozes do projeto regional. Os problemas se dão pelo fato de que a adoção de uma estratégia comum nesses assuntos precisa de uma forte vontade política dos Estados e de um compromisso dos atores produtivos. Assim, as empresas de maior tamanho têm papel mais relevante no processo de construção de cadeias produtivas. Em outras palavras, não se trata tão só de assinar acordos, mas também de ter sucesso na construção de alianças entre os operadores econômicos e de persuadi-los a respeito da conveniência de promover a integração entre empresas.

No âmbito do regionalismo social, como descrito ao longo desse trabalho, as ações foram inúmeras, uma vez que questões sociais foram o alicerce no qual os representantes políticos no início do século XXI se embasaram, em busca da revitalização do regionalismo sul-americano e do Mercosul. Assim como o PIP, foi elaborado outro programa de âmbito regional, sob a égide do Mercosul, denominado como o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), o qual começou a ser pensado na Cúpula do Mercosul em 2006, sendo efetivamente criado em 2011.

O PEAS ...

... é a principal iniciativa no pilar social da integração regional. Reúne políticas sociais comuns que visam a erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública, no âmbito do MERCOSUL, entre outros fins. A ideia de elaborar um plano com políticas regionais na área social foi encomendada aos órgãos do MERCOSUL pelos presidentes dos Estados Partes durante a Cúpula realizada em Córdoba, na Argentina, em 2006. Todas as instancias do MERCOSUL responsáveis por temas sociais estão envolvidas nesta iniciativa. (Mercosul, 2015).

Sendo o Mercosul o espaço onde os países membros podem avançar em relação aos objetivos do Programa, sua estrutura contempla dez eixos (Mercosul, 2015):

- i. Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- ii. Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero;
- iii. Eixo 3 – Universalizar a Saúde Pública;
- iv. Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- v. Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural;
- vi. Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva;
- vii. Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários;
- viii. Eixo 8 – Promover a Sustentabilidade Ambiental;
- ix. Eixo 9 – Assegurar o Diálogo Social; e
- x. Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Ambos PIP e PEAS talvez representem o conglomerado de ações que desde 2003 tentam ser efetivamente implementadas pelos governantes sul-americanos participantes do Mercosul. Nas palavras de Briceño Ruiz (2013) ...

... ambos representam iniciativas com objetivos ambiciosos que procuram resolver de forma global as limitações produtivas e os problemas sociais no bloco. Não se trata de uma abordagem minimalista ou gradualista: esses programas possuem uma visão maximalista, ambiciosa, que tenta mostrar um novo consenso político sobre a importância desses temas. Neste sentido, ambos os projetos tem um valor simbólico importante para mostrar a nova etapa que está vivendo o Mercosul. (Briceño Ruiz, 2013, p. 27)

Contudo, os dois foram aprovados para resolverem problemas concretos e, conseqüentemente, mostrarem resultados concretos, porém é possível verificar um *gap* entre as propostas e realidade do regionalismo pós-hegemônico no escopo institucional do Mercosul.

Assim como exposto no caso do PIP, o PEAS requer uma análise complexa, posto que seu conteúdo suscita o surgimento de algumas dúvidas, sobretudo quando analisados os 11 eixos supracitados. Tais eixos, individualmente, têm um conjunto de diretrizes e de objetivos prioritários a serem desenvolvidos

unilateralmente no âmbito do PEAS, o que talvez dificulte na elaboração de políticas públicas nacionais. Ademais, a questão financeira também é uma incógnita.

As propostas do PEAS implicam evidentemente transferência de recursos para dar cumprimento às diversas diretrizes de cada eixo. A pergunta imediata é qual seria a fonte desses recursos. O Mercosul não tem impostos comunitários que possam servir como fonte. Corresponderia, assim, aos Estados a responsabilidade de financiar o PEAS e, nesse caso, surgiriam os típicos problemas de ação coletiva deste tipo de negociação internacional. (Briceño Ruiz, 2013, p. 28)

Ou seja, tanto no âmbito das execuções e da estrutura dos projetos elaborados pelo Mercosul, quanto financeiramente, enquanto um consenso regional ainda fraco sobre a ampliação da integração, este talvez seja o principal problema da não concretização dos objetivos do “novo Mercosul”. A atual situação do bloco, sendo considerado um modelo institucional democrático e regional, mas não supranacional, tem galgado na interlocução entre os Estados e a sociedade civil, mas os avanços são considerados irrisórios frente ao inicialmente proposto. (Serbin, 2012)

De qualquer maneira, caracterizado como um bloco em transição, revisionista de seus próprios objetivos, todos os acontecimentos concernentes ao seu desenvolvimento, demonstram que seu futuro ainda é incerto, mas para que mudanças ocorram, as propostas precisam começar a serem postas em prática, por meio de uma maior convergência dos Estados para o fomento dos processos de regionalização no bloco. Se assim for de interesse de seus Estados Membros, bem como no que tange a participação efetiva da sociedade civil e no alcance de seus pleitos junto aos governos, com brevidade os esforços poderão ser recompensados.

CONCLUSÃO

De acordo com o conceito de regionalismo estudado e sua relevância nos estudos regionais, os países que compõe o Mercosul passaram por inúmeras mudanças e influências, internas e externas, as quais incitaram processos de regionalização que, dadas as características da região, conformaram um regionalismo latino-americano de grande complexidade.

Ainda que essa característica infira em uma trajetória futura incerta, em vista dos inúmeros fatores e atores que o conformam, na América Latina parece também haver uma série de quesitos que apontam para uma maior racionalização, consolidação e aprofundamento do regionalismo em médio e longo prazo. O conceito inicial da criação da Unasul, por exemplo, corrobora essa afirmação: a região visa uma união intergovernamental que buscará integrar o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), enveredando-se a um viés de enfoque mais social.

Porém, manifestações, práticas identitárias e panoramas políticos que demarcam o regionalismo na região, não se construíram rapidamente. A criação do Mercosul e seu desenvolvimento no decorrer das transformações e vicissitudes ocorridas após o término da Guerra Fria e, posteriormente, na primeira década do século XXI, são contundentes. O bloco econômico, buscando o desenvolvimento, atentou às transformações do mundo perante a globalização e transmutação do sistema internacional, bem como aos interesses regionais, adequando-se aos períodos neste escopo estudado, do “regionalismo aberto” ao “regionalismo pós-hegemônico”, na América Latina.

A interdependência dos atores envolvidos e dos processos políticos e econômicos que se desenrolaram durante os anos, tornaram o denominado “novo Mercosul”, vigente desde 2003, em um modelo definido como híbrido.

Híbrido, pois, acopla o regionalismo estratégico, vigente desde sua criação, quando do estabelecimento do Tratado de Assunção, e suas características liberais e ao mesmo tempo autônomas, que visava em comunhão emergir os seus países membros a um nível comercial internacional, no regionalismo aberto, com os chamados regionalismos social e produtivo, incitados fortemente durante o regionalismo pós-hegemônico.

É justo dizer que a conformação do atual Mercosul é a resultante de um processo de adaptação do bloco aos três processos de regionalismo supracitados, e também que sua evolução afetou de maneira importante as demais iniciativas de integração na América do Sul.

Como buscou-se demonstrar ao longo desse trabalho, em constante desenvolvimento, o objetivo de fomento à comercialização do bloco não deixou de ser alcançado, uma vez que as exportações dos Estados membros entre si, regionalmente, e internacionalmente, cresceram, ainda que não exponencialmente. Logo, do ponto de vista econômico, o Mercosul desenvolveu o comércio intrarregional de maneira significativa durante ambas as décadas, sendo capaz de elevar a região ao perfil internacional, atuando como um bloco de referência nas relações internacionais.

Com o esgotamento do regionalismo aberto, o qual teve como um de seus principais instigadores a oposição política que, embasada nos argumentos de que os resultados econômicos foram insuficientes e beneficiando-se da percepção social extremamente insatisfatória, acabou vencendo importantes disputas eleitorais e conquistando o poder na maioria dos países da região.

Por essa razão que os modelos produtivos e sociais, já em meados dos anos 2000, fizeram com que o modelo do regionalismo aberto passasse por uma redefinição. As crises ocorridas no final da década de 1990 e no início do novo século resultaram em mudanças contextuais nas integrações regionais, com enfoques distintos dos anos anteriores, que caracterizaram o regionalismo pós-hegemônico.

Com isso, no que tange às questões sociais e produtivas, enaltecidas sobretudo após 2003 com a assinatura do Consenso de Buenos Aires pelos dois principais *players* do bloco, Argentina e Brasil, além de politicamente consolidarem a democracia nos seus países membros e ressaltarem a importância da participação de diferentes grupos da sociedade civil nas tomadas de decisões do bloco, o “novo Mercosul” buscou revisar as possíveis falhas ocorridas durante o regionalismo aberto.

Assim, visou promulgar o incremento do acordo e a cooperação política para impulsionar o projeto regional, a inclusão de uma agenda social, a maior participação da sociedade civil, a implementação de uma união aduaneira e conformar o mercado comum, o fortalecimento da coordenação nas negociações

internacionais e a promoção da cooperação para garantir um espaço de segurança comum na região (Bizzozero, 2003, p. 134 *apud* Briceño Ruiz, 2007, p. 195).

Parte dessas mudanças foi decorrente dos problemas que, não superados pelo regionalismo aberto, acabaram por incitar uma reformulação política, econômica e social no mundo, sobretudo nos países da América Latina. A outra parte, por sua vez, foi resultante da ascensão de políticos de esquerda no cenário latino-americano, os quais trouxeram novas ideias e perspectivas, configurando assim um panorama diferente do vislumbrado na década anterior.

O fomento à importância da integração regional, então, transcendeu o escopo comercial nos discursos diplomáticos desses países, abordando questões políticas e sociais; não obstante, na prática, obviamente questões econômicas ainda fossem de suma relevância.

Dessa forma que se manteve e aprimorou-se o Mercosul, dando lugar à adoção de estratégias diversas, ainda que divergentes, de inserção internacional. Para tanto, inúmeras iniciativas e programas regionais foram promovidos - os quais podem ter apresentado um desenvolvimento ainda não totalmente satisfatório - bem como alterações no seu escopo institucional para melhor interlocução com a sociedade civil.

Contudo, o paradigma nos discursos dos representantes políticos no intergovernamentalismo do Mercosul pode, muitas vezes, ser mais teórico do que prático (Gardini, 2010). Ainda que mudanças nas parcerias comerciais e nas iniciativas sociais por parte do bloco tenham sido aderidas, na prática ainda se demonstram muito fragilizadas, sem estímulos concretos para desenvolverem-se. Como exemplo, com a crise financeira de 2008, transformações governamentais regionais demandaram uma reanálise do regionalismo instaurado nos anos anteriores.

De qualquer maneira, antes mesmo desta, os processos de regionalismo e regionalização no mundo, mais especificamente na América Latina, não somente se reinventaram como também emergiram o continente à contemporaneidade. Ou seja, fazem parte da reinvenção de uma região, em busca de melhorias constantes.

Todos estes fatores, em comunhão, estimularam uma análise mais profunda do regionalismo pós-hegemônico, de maneira a se compreender se, de fato, houve alteração do paradigma, ou se talvez a teoria não tenha sido posta em prática.

O Mercosul manteve seu perfil democrático, incitou a cooperação regional e a “agenda do desenvolvimento” e, de fato, promoveu inúmeras mudanças e projetos no escopo do regionalismo social e produtivo após 2003. No que concerne à participação da sociedade civil, outros mecanismos de consulta foram desenvolvidos, bem como no âmbito social e produtivo, grandes projetos regionais foram assinados. Porém, anos após anos, muitas iniciativas foram produzidas, mas poucos resultados práticos apresentados.

Parte dessa ineficiência pode ser entendida pela necessidade de instaurar-se a supranacionalidade no bloco, de maneira que o intergovernamentalismo e os interesses unilaterais de seus países membros não predominem em detrimento da integração regional. Assim, o regionalismo pós-hegemônico considera-se como um período de transição, sem um modelo regional claro, mas com um alto grau de politização e agendas diversificadas. Tal complexidade, na prática, pode ter refletido e, da mesma maneira, dificultado o processo de negociação e a tomada de decisões consensuais dos países participantes do Mercosul (Sanahuja, 2009, p. 76).

Por outro lado, pode ser entendida pela falta de comprometimento de seus países membros quanto à integração. Para governantes, desde o regionalismo aberto a liberalização comercial foi considerada mais importante do que as políticas de desenvolvimento. Por esse motivo, não se tem explorado o potencial que a integração poderia ter resultado, como nas áreas de infraestrutura, políticas de ciência e tecnologia, de inovação e desenvolvimento produtivo, política regional e de energia. Assim como quando do regionalismo aberto, não somente frente às crises econômicas, países como a Argentina e o Brasil muitas vezes fizeram prevalecer parcerias unilaterais externas ao bloco, ou mesmo os ganhos intrabloco serem superiores aos dos demais membros.

Como explanado por Raymond Aron, as alianças mantêm o equilíbrio entre as nações (Aron, 1979). A América do Sul, em si, desde os anos 1860 não sofreram guerras em níveis descomunais, mas também ainda não conseguiram deflagrar na prática, e em comunhão, a conformação de um bloco regional que há todos abrangesse e que todos os temas comportasse.

Em suma, o regionalismo latino-americano encontram-se em constante mudança; em um processo de transição que busca encontrar o consenso comum para as demandas de todos os países e atores envolvidos. Logo, independente do

modo como seus projetos foram criados e desenvolvidos, ou quais foram os reais objetivos alcançados, o Mercosul foi parte dessas transformações e ainda é.

O presente trabalho objetivou analisar a evolução do regionalismo latino-americano, sobretudo confrontando-se as principais características dos modelos de regionalismos no continente, demonstrando que ambos demarcam os períodos de criação e desenvolvimento do principal bloco econômico da América do Sul e como determinaram suas transformações e seu desempenho.

Com isso, buscou-se demonstrar que o Mercosul refletiu as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas ao final do século XX, culminando em sua criação, e transformando-o substancialmente na primeira década do século XXI. Os processos de regionalização fizeram-se presentes, tornando o regionalismo sul-americano rico e único nos estudos regionais.

REFERÊNCIAS²⁰

ALBUQUERQUE, J. A. G. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. IN: V.V. A.A. A agenda política e institucional do Mercosul. Aportes para a integração regional. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. Brasília: Boletim Integração Latino-Americana, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *Revista Espaço da Sophia*, N.43, 2011.

AMARAL JÚNIOR, A. Mercosul: questões políticas e institucionais. IN: Mercosul: desafios a vencer. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994.

AMORIM, Celso L. N. e PIMENTEL, R. P. S. Iniciativa para as Américas – o Acordo do Jardim das Rosas. 60 anos de política externa II. Seminário Nacional. São Paulo: Programa de Política Internacional e Comparada, 1991.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Editora UnB, 1979.

BAUMANN, Renato. El Mercosur a los veinte años. Una evaluación económica. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 165-202, 2011.

BELL, Cristinae e O'ROURKE, Catherine. The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy. *International Political Science Review*, V.28, N.3, p. 293-324, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL* 97, 2009.

BIZZOZERO, Lincoln. El advenimiento de un gobierno de izquierda em Uruguay y las relaciones externas: un análisis desde la perspectiva cambio/continuidad. IN: *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Institute of Latin American Studies, N. 1-2, p. 303-322, 2004.

²⁰ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

BOAS, M.; MARCHAND, M. H. e SHAW, T. H. The political economy of new regionalisms. *Third World Quarterly*, V. 20, N. 5, 1999.

BOBIK BRAGA, Márcio. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, PROLAM-USP, V. 1, 2001.

BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?. Buenos Aires: Desarrollo Económico, V. 51, N. 162, p. 179-200, 2001.

BOUZAS, Roberto e KINNACK, Peter. The IDB and Half a Century of Regional Integration in Latin America and the Caribbean. *Integration and Trade Journal*, V.13, N 29, 2009.

BRESLIN, Shaun e HIGGOTT, Richard. Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New. *New Political Economy*, V. 5, N. 3, 2000.

BRICEÑO RUIZ, José. O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, PROLAM-USP, V. 1, p. 187-209, 2007.

BRICEÑO RUIZ, José. El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde el liberalismo intergubernamental. In: DE LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru e BRICEÑO RUIZ, José (Orgs.). Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. Madrid: Siglo XXI Editores, p. 99-136, 2008.

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 121-165, 2011.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. *Revista Século XXI*, Porto Alegre, V. 4, N. 2, 2013.

CÁRDENAS, Rogelio Martínez; ORTIZ, Alfredo Sánchez e VELÁZQUEZ, Gerardo Jacinto Gómez. México ante el TLC. México: Universidad de Guadalajara, 2007.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARDOSO, Fernando H. La democracia en el centro de la agenda. IN: SORJ, Bernardo e OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política. São Paulo: Ediciones iFHC, p. 7-12, 2007.

CASTAÑEDA, Jorge G. Utopia Desarmada: Intrigas, Dilemas e Promessas da Esquerda Latino-Americana. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CASELLA, P. B. Mercosul – Exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico. São Paulo: LTR, 1996.

CEFIR. 2013. Disponível em: <<http://cefir.org.uy/>>. Acessado em: 4 Mar. 2015.

CEPAL (1994). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Conselho Federal de Economia – COFECON. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

CEPAL (1959). El mercado común latinoamericano. Disponível em: <<http://prebisch.cepal.org/es/content/mercado-comun-latinoamericano-conferencia-dr-raul-prebisch-celebrada-el-banco-nacional>>. Acessado em: 18 Jun. 2015.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais na América Latina. *Revista Política Internacional*, Brasília, V.43, N.2, 2000.

CIENTFUEGOS, Manuel e SANAHUJA, José Antonio. Una región en contrucción: Unasur y la integración en América del Sur. Barcelona: CIDOB/Bellaterra, 2009.

CORRANZA, Mario E. La institucionalidad ligera del Mercosur y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 27-62, 2011.

CORRAZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Porto Alegre: Ensaios FEE, V. 27, N. 1, p. 135-152, 2006.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. IN: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercotel-social-e-participativo/textofinal>>. Acessado em: 17 Mai. 2015.

DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL, 1988. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf. Acessado em: 17 Jul. 2015.

DEACON, Bob. Governance and Politics of Global Social Policy. *Social Policy & Society*, V. 4, N. 4, p. 437-445, 2005.

ETHIER, W. J. The New Regionalism. *Economic Journal*. V. 108, 1998.

FRENCH DAVIS, Ricardo. ¿Está el Mercosur en crisis?. *Perspectivas Americanas*, 2001. IN: BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. Porto Alegre: Século XXI, V.4, N.2, 2013.

FAJARDO, José Marcos Castellani. Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

FARIA, Werter R.. "Os processos latino-americanos de integração". In: CASELLA, Paulo Borba. Mercosul: integração regional e globalização. 1ª Rio de Janeiro: Renovar, p. 305-321, 2000.

GARDINI, Gian Luca. The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America. New York: Macmillan, 2010.

GARDINI, Gian Luca. "Sur-realismo" o "surrealism"? 20 años del Mercosur. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 63-104, 2011.

GARGIULO, Felipe Freitas. A integração regional a serviço do desenvolvimento na América Latina. Do hispano-americanismo de Simon Bolívar aos regionalismos da Cepal. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

GILPIN, Robert. A economia Política das Relações Internacionais. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

HAAS, Ernest. B. The Uniting of Europe and the "Uniting of Latin America". *Journal of Common Market Studies*, V. 5, N. 4, 1967.

HAAS, Ernest. International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, V.15, N.3, p.366-392, 1961.

HAAS, Ernest B. The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *Regional Integration: Theory and Research*, V.24, N.4, 1970.

HABERMAS, Jürgen. The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society. Cambridge: Polity Press, 1986.

HETTNE, B. e SODERBAUM, F. The future of regionalism. Old divides, new frontiers. In Cooper, A. F. HUGHES, C. W. and LOMBAERDE, P. (eds). *Regionalisation and Global Governance. The taming of globalization?* London: Routledge, 2008.

HETTNE, B. e SODERBAUM, F. Theorising the Rise of Regionness. *Journal of New Political Economy*, V. 5, N. 3, 1999.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2015. Disponível em: <ismercosur.org/>. Acessado em: 12 Jul. 2015.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, V.19, N.2, 1997.

LAGOS, Marta. Latin America's Lost Illusions: A road with no return?. *Journal of Democracy*, v.14, p. 163-173, 2003.

LATINOBARÔMETRO. Informes Anuales: 1994. Disponíveis em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 27 Dez. 2014.

LATINOBARÔMETRO. Informes Anuales: 2005. Disponíveis em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 27 Dez. 2014.

LAVAGNA, Roberto. Tres factores en la reestructuración hemisférica. IN: ROJAS ARAVENA, Francisco e SMITH, William C. (Orgs.). *El Cono Sur y las transformaciones globales*. Santiago de Chile: CLADDE, FLACSO, North South Center, p. 239-254, 1994.

LEGLER, Thomas. "Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimism, Skeptics, and an Emerging Research Agenda". *Contexto Internacional*, V.35, N. 2. Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A criação do Foro Consultivo da Unasul deve ser a iniciativa mais importante desta cúpula, 2012. In: Instituto Sul-americano de Governo de Saúde (ISAGS).Disponível em: <http://isags-unasul.org/noticias_interna.asp?lang=1&idArea=2&idPai=5010>. Acessado em 15 Fev. 2015.

LIMA, Maria Regina Soares e COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Uma versão estrutural do regionalismo. IN: DINIZ, Eli (Org.). Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2007. IN: BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. *Revista Século XXI*, Porto Alegre, V. 4, N. 2, 2013.

LIMA, Marcos Costa. Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de participación social en el Mercosur. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 225-270, 2011.

LOMBAERDE, P. De; SODERBAUM, L. F; VAN LANGENHOVE, L. e BAERT, F. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, V. 36, N. 3, 2010.

MALAMUD, Andrés. Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions. Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, N. 44, p. 135-154, 2004.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, V. 32, N. 6, 2010.

MALAMUD, Andrés e SCHMITTER, Phillippe. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. IN: IBEI Working Paper, N. 6, 2007. IN: BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo estratégico AL regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 121-165, 2011.

MALLMANN, Maria Izabel. Os Ganhos da da Década Perdida. Porto Alegre: Editora Edipucrs, 2008.

MALMANN, Maria Izabel e DRI, Clarissa. Institucionalización y politización de la integración. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 203-224, 2011.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha?. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ano 9, Edição 72, 2012.

MARIANO, Karina P e Oliveira, Marcelo F. Mercosul: a emergência de uma nova sociedade. São Paulo: Cedec, 1999.

MARIANO, Karina P. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.54, N.2, p. 138-157, 2011.

MARTTLI, W. The logic of regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. IN: TAVARES, M. da C., FIORIM J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

MERCOSUR. 2015. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acessado em 14 Jul. 2015.

MEDEIROS, C. A. Integração Produtiva: A Experiência Asiática e Algumas Referencias para o Mercosul. Cepal, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2014. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/>. Acessado em 16 de Mai. de 2015.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, V.31, N.4, p. 473-524, 1993.

MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, V.40, N.4, p. 603-24, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. The perpetual crises of democracy. *Journal of Democracy*, V., N.1, p. 5-11, 2007.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. CEPAL – Coleção Documentos de projeto, 2014.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR.2013. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Acessado em 14 Jun 2015.

PEÑA, Felix. O relançamento do Mercosul. *Política Externa*, São Paulo, V.10, N.2, 2001.

PEÑA, Felix. El Mercosur veinte años después y su futuro. IN : El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.

QUINTAR; A. e ARGUMEDO, A. Argentina: os dilemas da democracia restringida. São Paulo: Lua Nova, 2000.

RIGGIROZZI, Pía. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. Buenos Aires: FLACSO, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en La integración regional em América Latina. *Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2009.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: El caso de Unasur. IN: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Org.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de Integración - CRIES*, N.9, 2012.

SANCHEZ, Michelle R.. É possível pensar em sociedade civil no Mercosul? *Cena Internacional*, v.9, n.1, p. 37-56, 2007.

SERBIN, Andrés. Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. *Documento CRIES*, N.17, 2011.

SERBIN, Andrés. Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. *Documento CRIES*, N.17, 2011.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Org.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de Integración - CRIES*, N.9, 2012.

SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik e ÖJENDAL, Joakim. Introduction: A framework for understanding regionalization. IN. *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*. London: Zed Books, 2010.

SCHUMAN, Robert. *Basic Principles of Supranational European Community governance*, 1950. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/company_law/additional-information/schuman-project-additionalcomments_en.pdf>. Acessado em 4 Jan. 2015.

SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America: Political change in comparative perspective*. New York: Oxford University Press, 2005.

SOMOS MERCOSUR. 2008. Disponível em: <<http://www.somosmercosur.net/>>. Acessado em: 19 Jun. 2015.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves e DESIDERÁ NETO, Valter Antonio. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. *1790 Texto para discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Avançada, 2012.

TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acessado em: 12 Mai. 2015.

TUSSIE, Diana e RIGGIROZZI, Pía. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer, 2012.

VEIGA, Pedro de Motta e RÍOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL – SERIE Comercio Internacional*, N.82, 2007.

VERSIANI, Flávio Rabelo. A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil, Argentina e Uruguai. IN: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. Brasil, Argentina e Uruguai: a integração em debate. Brasília: Editoras Marco Zero e Universidade de Brasília, 1987.

VIGEVANI, Tullo. Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: Cedec, 1998.

VIGEVANI, Tullo e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. El Mercosur y la política exterior brasileña. IN: El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 321-354, 2011.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina P. e OLIVEIRA, Marcelo F. Mercosul: a emergência de uma nova sociedade, Centro de Estudos e Cultura contemporânea, 2001.

WEBER, Max. An Intellectual Portrait. New York : World, 1977.

YEATES, Nicola. Globalization and Social Policy in a Development Context: Regional Responses. Social Policy and Development Program, Program Paper, N. 18, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2005.