



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

América Latina e América do Sul: que Regionalismo? Miriam Gomes Saraiva

Como citar: SARAIVA, M. G. América Latina e América do Sul: que Regionalismo?. *In:* AGUILAR, S. L.; ALONSO, I. Z. (org.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no século XXI**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 247-268.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p247-268>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

AMÉRICA LATINA E AMÉRICA DO SUL: QUE REGIONALISMO?

Miriam Gomes Saraiva

1 – INTRODUÇÃO

O **regionalismo** na América Latina data de muito tempo e sempre articulou interesses de benefícios econômicos com ideias dos ganhos políticos, que suas iniciativas poderiam vir a produzir. Historicamente, a dimensão objetiva aparece misturada com a dimensão subjetiva, ganhando mais peso uma ou outra, dependendo da época. Elementos como passado histórico, estabelecimento de autonomia frente a estados extra-regionais e vínculos culturais tiveram peso do ideário regional.

Nos anos 1960, os países latino-americanos viveram experiências importantes de **integração** entre si, pela primeira vez desvinculadas do pan-americanismo defendido pelos Estados Unidos. O caso da ALALC é o mais conhecido. Estas experiências vieram articuladas com fatores referen-

<https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p247-268>

tes tanto à inserção dos países da região no contexto internacional quanto a insumos e percepções internos que atuaram como elementos causais.

Durante a década de 1990, as iniciativas de **integração regional** tomaram novo impulso com os exemplos do renascimento da Comunidade Andina e da criação do MERCOSUL. Devido ao fato destas iniciativas serem orientadas basicamente para uma melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, estas ficaram conhecidas como **regionalismo** aberto.

A partir de 2000 – e dos limites que frearam os avanços as iniciativas de **integração econômica regional** – começam a se desenvolver outros modelos de **regionalismo**, que foram chamados, entre outros, de pós-liberal ou pós-hegemônico. Esse novos modelos tiraram o foco da **integração** comercial e buscaram expandir a **cooperação** nas áreas de infraestrutura, de defesa e em dimensões sociais como saúde e educação.

A partir de 2011, com mudanças ocorridas tanto no interior do continente quanto no contexto internacional, esse novo perfil de **regionalismo** foi progressivamente dando lugar a iniciativas de **regionalismo** difusas e diferentes entre si, levantando a indagação que perpassa esse capítulo. Que tipo **regionalismo** pode ser identificado na América Latina em termos gerais e, mais especificamente, nos marcos da América do Sul?

Na América Latina o termo **integração regional** é usado por atores políticos para se referirem a diferentes tipos de aproximação com países vizinhos, e a serviço do discurso político (MARIANO; SUÁREZ ROMERO; RIBEIRO, 2015). Essa utilização político-diplomática muitas vezes transpassa o portal dos estudos acadêmicos causando incompreensões. Por isso, para responder à indagação central do capítulo é necessária a definição de conceitos que são usados no seu decorrer. O **regionalismo** é um conceito amplo e identificado necessariamente com ideia de região, assim como é composto por diferentes formas de interação que tomam lugar em seu interior. Risse e Börzel (2016) definem o **regionalismo** como um processo levado adiante por (no mínimo três) estados com vistas à construção e à sustentabilidade de instituições e organizações regionais. Hurrell (1995) propõe decompor o **regionalismo** em categorias diferentes. Seguindo essa linha de pensamento, Hurrell (1995, p. 29) aponta a **cooperação** como

um conjunto de ações com vistas a estruturar acordos ou regimes interestatais, formais ou informais, calcados em padrões de reuniões regulares. A **integração regional**, por sua vez, seria uma sub-categoria que envolve decisões e compromissos assumidos pelos governos com vistas a reduzir barreiras de intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. Börzel (2016) parte de um viés construtivista. Malamud (2012) recupera palavras de Ernst Haas que define a **integração** como um processo através do qual os Estados “se mesclam, se confundem e se fundem voluntariamente com seus vizinhos de modo tal que perdem certos atributos fáticos de soberania, ao mesmo tempo que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos”, que ajudam por sua vez a se entender a fronteira entre **integração** e **cooperação** entre Estados.¹ O autor visa ressaltar a dimensão deliberada de uma comunidade política deste tipo de iniciativa e de uma construção estatal. E diferenciá-la da **governança regional**, que, a seu ver, corresponderia a “mecanismos através dos quais se regulam as novas comunidades” (MALAMUD, 2012, p. 13).

Nolte (2011), por seu turno, sugere uma conceitualização mais precisa da **governança regional**: refere-se a um conjunto de organizações regionais e princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, assim como ao processo de criação destas organizações e princípios, que contribuiria para a solução de problemas da região assim como proporcionaria maiores benefícios nos padrões de relacionamento intra-regional. Nolte (2013) aponta o conceito de **governança regional** como instrumento importante para a compreensão do padrão atual do **regionalismo** na América Latina. O autor também destaca a importância da iniciativa de uma potência regional na origem da formação de uma organização regional.

Por fim, a **regionalização**, cuja conceitualização será útil no decorrer do capítulo, é aqui entendida como um processo de interação entre atores econômicos e sociais da região, podendo ter ou não incentivos por parte dos governos.

¹ Citação de Ernst Haas em *The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing*, in Lindberg, L.N. e Scheingold, S.A. (eds.). *Regional Integration: theory and research*. Cambridge, Harvard University Press, 1971, p.6, por Malamud (2012, p.10).

O capítulo será organizado a partir de duas partes. A primeira, mais concisa e com uma perspectiva histórica, apresenta os tipos de **regionalismo** experimentados na América Latina a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Nesta, o sub-item que trata do modelo de **regionalismo** da primeira década do século XIX receberá mais atenção. A segunda parte responde, na medida do possível devido à atualidade do tema, ao que contribuiu para o desmonte do modelo de **regionalismo** dos anos 2000 e a que tipo (ou tipos) de **regionalismo** se desenham a partir da segunda década do século.

2 – A EVOLUÇÃO DO REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina viveu três fases importantes de **regionalismo**, que foi classificada por diferentes autores com termos próprios. Aqui essas fases são identificadas como **regionalismo** cepalino (décadas de 1960 a 1980), **regionalismo** aberto (década de 1990) e **regionalismo** pós-liberal (2000 a 2014, à guisa de uma data precisa)².

2.1 – O REGIONALISMO CEPALINO

No decorrer da década de 1950, economistas vinculados à CEPAL começaram a pensar em um projeto comum para o desenvolvimento regional. O ideário cepalino introduziu a divisão do mundo entre centro e periferia e apontava para a necessidade de um desenvolvimento industrial interno através do processo de substituição de importações como forma de superar a situação de periferia – o projeto desenvolvimentista³. Segundo a visão cepalina, o desenvolvimento industrial precisava, porém, de um mercado que seria limitado no interior dos países da região vistos de forma individual. Desta forma, levantava a necessidade de um processo de **integração** que levasse, sobretudo, à formação de um mercado regional e de um desenvolvimento mais complementar das indústrias nacionais. A proposta cepalina visava, em última instância, produzir internamente os insumos provenientes dos países industrializados

² Olivier Dabène (2012) as classifica como ondas do **regionalismo** latino-americano.

³ Ver Prebisch (1966).

e, com isto, romper os traços de dependência que mantinham os países da região na situação de periferia.⁴

A partir de estudos sobre o pensamento cepalino começaram debates acerca das possibilidades de se implementar um processo de **integração**, sobretudo nos países do sul do continente. Em 1958 teve lugar uma reunião entre representantes de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, com vistas a debater o comércio intra-regional. Em 1960, foi criada a ALALC, que assimilava propostas da CEPAL mas limitava seus objetivos à formação de uma área de livre comércio. Em seus quadros incluía países sul-americanos e o México. No mesmo ano, foi criada e iniciou a desenvolver-se outra experiência sub-regional de **integração**, o Mercado Comum Centro-Americano, baseada na mesma tônica da ALALC.

A ALALC deixou de lado itens da proposta cepalina como uma maior articulação entre os planejamentos industriais nacionais, e resumiu-se a motivações e objetivos de ordem comercial, ficando circunscrita a uma área de livre comércio e marcada pela escassez de vínculos econômicos entre os países participantes. Nos primeiros anos, o grupo evoluiu de forma dinâmica, com programas de desagravação; tarifa externa mínima comum; tratamento de investimentos estrangeiros; organismo de financiamento e programas setoriais de desenvolvimento industrial. Mas enfrentou dificuldades. O próprio comércio intra-regional era reduzido e sem uma rede de transportes ou serviços financeiros que o agilizassem. De caráter estritamente intergovernamental, dependia, portanto, das disposições dos governos dos países participantes. Também enfrentou dificuldades vinculadas aos Estados participantes. Por um lado, os projetos internos de crescimento econômico, de cunho desenvolvimentista, orientavam-se para a industrialização nacional em detrimento de parceiros externos. As indústrias existentes temiam muitas vezes uma competição de rivais mais eficientes de países vizinhos (DELL, 1966). Desta forma, o projeto proposto não apresentava uma congruência efetiva com os interesses econômicos domésticos, e nem uma presença relevante de uma interdependência entre as economias nacionais da região.

⁴ Neste caso, não se trata de uma questão de interdependência, mas está mais próximo da busca de uma complementação regional até então irrelevante e uma oposição ao contexto externo.

Por outro lado, politicamente durante o período correspondente (1960–1980) diversos países da região tiveram governos ditatoriais militares que, neste momento, não mostravam disposição para partilhar espaços da soberania nacional e nem identificavam benefícios eventuais provenientes de algum tipo de aliança com os países vizinhos (SARAIVA, 2007). Estes governos orientavam-se por projetos internos de crescimento econômico e externos de projeção nacional.

Como elemento agravante para o desenvolvimento da ALALC, em 1969, em função de diferentes posições acerca do comportamento esperado nos marcos da ALALC, os chamados países “desenvolvimentistas” (Peru, Chile, Bolívia e Equador), preocupados com políticas orientadas para o desenvolvimento, formam um subgrupo regional em seu interior; o Pacto Andino⁵. A divisão entre países comercialistas – Brasil, México e Argentina –, mais preocupados em conseguir expandir os mercados para seus produtos e os países “desenvolvimentistas”, foi fatal para a ALALC.

O MCCA, por seu turno, em seus primeiros anos de funcionamento criou um importante sistema de pagamentos, experimentou uma expansão do comércio intra-zonal, viveu um aumento do comércio de manufaturados e recebeu quase o dobro de investimentos externos. Mas desde o final dos anos 70, em função da crise política-militar que assolou a região e a crise da dívida externa, o processo de **integração** desmoronou.

Em 1980, em um esforço de dar nova vida ao processo de **integração**, a ALALC deu lugar à ALADI, de cunho mais flexível e aberta para experiências de **integração** parciais ou sub-regionais. A ALADI manteve, no entanto, a prioridade na **integração** através do comércio e o caráter intergovernamental que haviam obtido resultados precários na ALALC. Ademais, conviveu com uma década negra da economia latino-americana onde os países da região tiveram que gerar superávits comerciais para enfrentarem o problema da dívida externa. Estes problemas de curto prazo vieram combinados com o fracasso da estratégia de desenvolvimento de substituição de importações que havia regido a economia da região nas décadas anteriores, assim como dado a base ao processo de **integração**.

⁵ Colômbia e Venezuela entraram em 1973 e Chile saiu em 1976.

2.2 – O REGIONALISMO ABERTO

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, a dinâmica das experiências de **integração** regional na América Latina, ganhou um novo impulso, dentro de um cenário internacional de superação definitiva da ordem bipolar e estruturação de uma nova ordem. No campo político esta nova ordem em gestação assumiu um caráter homogêneo, apontando para a necessidade de todas as sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático como forma legítima de organização. No campo econômico o paradigma neoliberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional como o orientador da reformulação e execução de políticas de ajustes e mudanças estruturais no interior dos Estados. Os estímulos e pressões para abertura econômica, menor intervenção governamental na economia, desregulamentação e equilíbrio fiscal passaram a ser frequentes.

A ideia de economia de mercado veio acompanhada de uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização do movimento de capitais e investimentos. Esta transnacionalização foi marcada pela ascensão de atores que não se identificavam com interesses estatais e operavam globalmente, em função dos quais os Estados seriam levados a competir para atrair investimentos. Com isto, os governos passaram a buscar, com mais vigor, corresponder às expectativas externas; o que limitou o grau de autonomia na gestão das políticas econômicas nacionais. Schirm (1996) já aponta para a necessidade de se estabelecer uma “**governança**” regional.

O **regionalismo** aberto assumiu características, vinculadas ao processo de globalização dos anos 1990, que atuaram como elementos norteadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta e uma superação do protecionismo histórico que marcou as economias nacionais de orientação cepalina; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo **regionalismo** significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de **integração regional** e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período.

O MERCOSUL foi resultado da aproximação entre dois países que, historicamente, haviam mantido relações difíceis, mas que a partir de meados da década de 1980 alcançaram uma convergência maior nos campos político e econômico. Esta convergência impulsionou um processo de aproximação entre Brasil e Argentina que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 por estes dois países mais Uruguai e Paraguai⁶. No final de 1994 completou-se a formação de uma Tarifa Externa Comum que abrangia a maior parte dos produtos comercializados com o exterior e, portanto, o bloco adquiriu uma personalidade jurídica.

O MERCOSUL firmou-se como uma iniciativa de **integração** calcada em união aduaneira incompleta de caráter estritamente intergovernamental. A percepção predominante entre os analistas de temas regionais é que as expectativas de evolução iniciais não se concretizaram. Durante sua primeira década, o convívio de uma visão entre a heterodoxia e o liberalismo tanto no Brasil quanto na Argentina, o bloco avançou nas áreas aonde produzia maiores ganhos econômicos – o comércio intrabloco – e com baixa institucionalidade. Mas a desvalorização cambial de 1999 interrompeu este processo por introduzir nas relações comerciais um fator de desequilíbrio entre os dois principais parceiros – a difícil equação entre câmbio e exportações.

O Mercado Comum Centro-Americano foi reordenado e re-batizado como resultado do esforço de pacificação dos conflitos na região. Em 1987, foi assinado pelos países centro-americanos um plano de paz baseado na importância da democracia política e do desenvolvimento econômico para a pacificação regional. O acordo previa a recuperação da experiência de **integração** com o novo nome de Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a formação de um Parlamento Centro-americano. O SICA teve um papel importante na reconstrução econômica da região no que diz respeito às negociações com parceiros externos e na captação da ajuda para o desenvolvimento. Atualmente encontra-se no estágio de União Aduaneira, com um sistema de pagamentos organizado.

⁶ Sobre o processo de aproximação entre Argentina e Brasil, ver Camargo (1993).

O Pacto Andino foi reordenado em 1988 com a reformulação de suas instituições e com a meta de formar uma UA até 1995. No princípio dos anos 90, passou a chamar-se Comunidade Andina (CAN) e assumiu um papel importante nas negociações coletivas com parceiros externos. Em 1992 negociou o chamado SGP–Drogas (um Sistema Geral de Preferências orientado para favorecer as exportações resultantes da substituição do plantio de coca). Mas no decorrer da década seus países-membros experimentaram problemas políticos internos, diferenças no que diz respeito à posição a ser assumida na política internacional e, como mais grave, a guerra entre o Peru e o Equador. Estes problemas atuaram com obstáculos para uma evolução do bloco.

Desde o início dos anos 2000 algumas condições básicas do funcionalismo do **regionalismo** aberto foram postas em xeque. Por um lado, o modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados em diversos países na região e foi coexistindo cada vez mais ou sendo substituído paulatinamente por traços de um modelo orientado para políticas de desenvolvimento nacionais de corte mais protecionista, próximo do desenvolvimentismo, e reflexões sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nestes casos, *vis a vis* o exterior, a adoção de compromissos próprios dos processos de **integração regional** de caráter comercialista foi dando lugar a preferências mais cooperativas. Por outro lado, a ideia de se criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido à resistência de agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de **integração** na região. A construção de um cenário de interdependência se confirmou apenas em parte e os custos de uma passagem para uma economia de escala não foram afrontados. E por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região. Alguns governos buscaram desde o início dos anos 2000 reconstruir os respectivos regimes políticos nacionais a partir de novos padrões de inserção de setores até então marginalizados da política. As explicações tradicionais sobre **integração** deixaram diversas lacunas frente a estas transformações.

2.3 – O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL OU PÓS-HEGEMÔNICO⁷

O perfil do **regionalismo** que se desenhou a partir do fracasso do **regionalismo** aberto foi se materializando no decorrer da década de 2000 em diferentes instituições que vieram a compor a **governança** regional. Durante a década, ao MERCOSUL e à Comunidade Andina, somaram-se a UNASUL, a ALBA e, na virada para a segunda década do milênio, a CELAC (as duas últimas incluem países latino-americanos). Com exceção da CAN, que se debilitou muito durante a década, em comum essas experiências tem uma variedade de itens contemplados, entre outros, a autonomia dos estados membros na escolha de suas respectivas estratégias de desenvolvimento, a centralidade da política e a não centralidade da **integração** comercial.

Esse formato de **regionalismo** recebeu diversas classificações dos acadêmicos: **regionalismo** pós-liberal (Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios), **regionalismo** pós-hegemônico (Pia Riggirozzi); quarta onda do **regionalismo** (Olivier Dabène); **regionalismo** multi-nível e subregionalismos segmentados (Andrés Malamud e Gian Luca Gardini); entre outras. Essas reflexões, desde uma ou outra dimensão, trouxeram contribuições para se entender o sucesso das iniciativas do período, assim como o avanço forte na **regionalização** na América do Sul.

a) Contribuições teórico-conceituais

Motta Veiga e Rios (2007) chamam o modelo de **regionalismo** estabelecido na região durante a década de 2000 de **regionalismo** pós-liberal, que se afasta da **integração** comercial dando destaque ao espaço da política, às assimetrias regionais, à **integração** física e a maior concertação política entre os países da região. E aonde o Brasil estaria buscando assumir gradativamente os custos do processo de **integração**. Nesse novo modelo, as diferenças estruturais entre os países gerariam incentivos assimétricos para se avançar no campo da **integração**, o que levaria ao estabelecimento de maior margem de manobra para os Estados fornecendo às iniciativas de **integração** um peso pouco relevante na implementação de suas respectivas estratégias públicas.

⁷ Essa seção teve como base o artigo de Saraiva (2010).

Este modelo foi ampliado posteriormente por diversos autores. Sanahuja (2009) destaca que o perfil do **regionalismo** pós-liberal seria mais orientado para servir o estado desenvolvimentista do que para a inserção dos Estados em um mundo globalizado, uma vez que, nele, a estratégia de desenvolvimento nacional gozaria de autonomia. Sanahuja (2012) vincula o **regionalismo** pós-liberal a um “trilema” vivido pelos Estados da região entre a defesa da soberania nacional, as aspirações de uma **integração regional** eficaz e a busca de autonomia no plano internacional. Gratius (2012) denomina esta onda do **regionalismo** como **regionalismo** político-social, como consequência da ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, marcados por um maior intervencionismo do estado como agente do desenvolvimento, e ressalta seu perfil prioritariamente político.

Riggirozzi (2012, p.139), por seu turno, explicando a “nova cartografia regional” recupera a ideia de um **regionalismo** defensivo, crítico às ideias neoliberais, e orientado para áreas específicas de desenvolvimento humano, para infraestrutura e energia, entre outros. Aponta a existência de três tendências que as vezes se superpõem e dá uma definição ampla de **regionalismo** pós-hegemônico.

A partir da classificação difundida das iniciativas atuais como quarta onda do **regionalismo**, Olivier Dabène (2012) identifica-o com um **regionalismo** de novo tipo, de perfil neo-estruturalista, e destaca a heterogeneidade e tensões do modelo atual na medida em que incorpora diversos atores com agendas diferentes.

Malamud e Gardini (2012) assinalam um cenário de **regionalismo** de sobreposição ou **regionalismo** multi-nível⁸, que significa a coexistência de subregionalismos segmentados. Este, seria um fenômeno pouco frequente que conduziria ao convívio entre diferentes experiências de **integração regional** e que poderia produzir impasses entre as instituições próprias destas iniciativas e as sociedades nacionais dando a cada Estado a possibilidade de participar de mais de uma organização regional estando sujeito à dupla lealdade e ao conflito entre diferentes normas. Estas diversas iniciativas de **integração/cooperação regional** esvaziariam o conceito real

⁸ A tradução no inglês é, respectivamente, *segmented subregionalisms* e *overlapping* (ou *multilevel*) *regionalism*.

de **integração regional**. Por extensão, a coexistência de diversos esquemas de **integração** tornaria mais difícil se atingir um denominador comum.

b) Experiências de regionalismo pós-liberal

Dentre as experiências de **integração/cooperação** regional criadas nos anos 2000, as mais importantes fora a ALBA e a UNASUL. Considerando como marco analítico a primeira década, a CELAC foi organizada na passagem para a segunda década, podendo ser pensada aqui em sua forma inicial e motivações de sua criação. O MERCOSUL, experiência herdada do **regionalismo** aberto, viveu alguns ajustes enquanto a CAN enfrentou mais dificuldades que as demais organizações.

A ALBA surgiu como alternativa à Área de Livre Comércio proposta pelos Estados Unidos para a região. Seu caráter foi pensado como prioritariamente político e sua proposta foi de formar uma identidade entre países que partilham ideais políticos e estratégias de desenvolvimento econômico, prioritariamente anti-liberais. Seu processo de institucionalização começou em 2004, de caráter intergovernamental, e o Banco da ALBA teve um papel importante. Sua operacionalização se deu através de tratados de comércio entre seus países membros, junto com empresas estatais mistas e projetos coletivos orientados para os países de menos recursos financeiros e técnicos. Esta diplomacia se baseou em recursos provenientes do petróleo venezuelano e na ação clara da Venezuela como *paymaster*, junto com um papel central também de Cuba que entrou com contribuições nas áreas de saúde e educação. Através do discurso da solidariedade e de benefícios concretos para os países menores, buscou-se criar um núcleo em torno do projeto de socialismo venezuelano. É importante destacar o viés cooperativo de seu modelo e um tipo peculiar de **integração** em rede que perpassa áreas não-econômicas que não prevê partilha de soberania.

A UNASUL tem um perfil muito próximo do modelo pós-liberal aproximando-se mais de um instrumento de **governança** regional do que dos padrões do **regionalismo** aberto. Em 2000, o presidente Cardoso organizou uma primeira reunião em Brasília com os governantes da região com vistas à formação de uma comunidade sul-americana. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos

na sua institucionalização. A I Reunião dos Chefes de Estado e Governo dos países da CASA, em 2005, estabeleceu como agenda prioritária as assimetrias entre seus países membros, e foram tratados temas como o diálogo político; a **integração** física; meio ambiente; **integração** energética; mecanismos financeiros sul-americanos; promoção da coesão social. Isto demonstra seu perfil cooperativo que congrega iniciativas de **cooperação** técnica e financeira com países da região, assim como uma atuação importante no campo político.

Em 2008 a CASA evoluiu para UNASUL, que tem um caráter estritamente intergovernamental. Conta, com os Conselhos de decisão, uma secretaria geral, junto com conselhos setoriais. Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de **integração regional** específica nem se enquadrar em nenhuma das classificações de **integração** econômica, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN e mesmo a ALBA. Desde sua formação, a UNASUL contribuiu para unificar comportamentos dos países da América do Sul e desempenhou um papel importante frente às situações de crise no continente. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em seu interior facilitou a aproximação entre seus membros no campo militar, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional. Pode ser considerada, então, uma novidade, com um perfil diferente das iniciativas do **regionalismo** aberto, que acomodou diferenças e que pode dar uma contribuição importante tanto para a consolidação de uma **governança** regional quanto para a expansão da **regionalização** no continente.

O MERCOSUL seguiu sendo uma união aduaneira incompleta de caráter estritamente intergovernamental. Mas durante a década de 2000, o bloco enfrentou, por um lado, dificuldades em sua dimensão comercial. E, por outro lado, experimentou uma redefinição de seus objetivos: as dimensões política e societal passaram a ocupar um lugar central nos marcos do bloco. Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de **integração** econômica. Foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, mostrando uma disposição brasileira de investir em países do bloco. Atuações conjuntas contra ameaças transnacionais na região foram organizadas. Foi criado o Parlamento do MERCOSUL, junto com

organismos de acompanhamento da sociedade civil. Esse novo modelo apoiou-se basicamente em uma articulação entre os políticos favoráveis ao desenvolvimentismo como estratégia econômica e a comunidade epistêmica pró-MERCOSUL composta por políticos e acadêmicos, e adotou um perfil próximo ao modelo de **regionalismo** pós-liberal.

A Comunidade Andina ficou bastante desarticulada. Em 2006 a CAN conseguiu consolidar uma área de livre comércio entre seus países membros. Neste mesmo ano, porém, em função da ascensão de governos de esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai e da decisão do Peru e da Colômbia de negociar um tratado bilateral de livre comércio com os Estados Unidos, a Venezuela solicitou a saída do bloco e endereçou seu pedido de entrada como membro pleno no MERCOSUL trazendo uma baixa no grupo. A predominância nos governos da Colômbia e do Peru da visão liberal obstaculizou a formação de uma união aduaneira (prevista no tratado de formação) e deu lugar a uma área de livre comércio entrecortada por tratados de livre comércio bilaterais dos dois países com os Estados Unidos. Bolívia e Equador, por sua vez, optaram pela visão bolivariana e fazem parte também da ALBA. E os quatro países são associados ao MERCOSUL. Os problemas de sobreposição do **regionalismo** multi-nível neste caso se fizeram presentes.

A CELAC foi criada a partir de motivações tanto brasileiras quanto mexicanas, sobretudo, no apagar das luzes da década. Foi um projeto de concertação política, que buscou dar mais institucionalidade ao que havia sido o Grupo de Rio. E procurou aglutinar em uma única instituição os países da América Latina e Caribe. Também de caráter intergovernamental, foi estruturada com uma institucionalidade ainda limitada, com uma presidência rotativa e sem secretaria. Em termos de modelo de **regionalismo**, tem uma contribuição mais visível na formação de uma **governança** regional.

3 – UM NOVO MODELO DE REGIONALISMO?

A partir da década de 2011 alguns acontecimentos foram modificando o cenário regional. Primeiro, foi formada a Aliança do Pacífico (AP), com um foco prioritariamente comercial e algumas características

do **regionalismo** aberto. A AP inclui três países sul-americanos e México. Segundo, o cenário internacional enfrentado pelos países da região ficou mais árido: a bonança dos altos preços dos *commodities* exportados por países da região recuou e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio e de acordos coletivos e bilaterais dificultaram a inserção de alguns sul-americanos na economia internacional. Com isso, governos progressistas eleitos anteriormente começaram a enfrentar dificuldades nos cenários domésticos e as novas eleições deram lugar a governos liberais e/ou conservadores contribuindo para um desmonte da comunidade epistêmica pró-integração orientada por um **regionalismo** pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC. Terceiro, a política externa brasileira para a região de incentivo não somente à **cooperação** mas também à **regionalização** – o financiamento de obras de infraestrutura – reduziu fortemente. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões internas e externas favoráveis à construção de uma liderança regional não teve continuidade.

Com isso o cenário do **regionalismo** não somente na América do Sul, mas na América Latina em termos gerais vem se modificando, dando lugar a experiências difusas e para a convivência de modelos diferenciados.

3.1 – PERSPECTIVAS PARA O NOVO CENÁRIO OU UM NOVO REGIONALISMO

Há um consenso entre diferentes autores que existe atualmente uma grande variedade de projetos de **integração**, assim como uma sobreposição de iniciativas. As organizações que foram estruturadas desde os anos de 1980 não terminaram – ao contrário, se ajustaram – e novas organizações foram criadas. O cenário externo à região tem experimentado muitas mudanças. À ausência de uma política norte-americana estruturada para a região, as mudanças que vem ocorrendo no multilateralismo global a partir da eleição de Donald Trump introduzem mudanças no cenário global modificando, entre outras, o papel que antes era atribuído aos países chamados emergentes. A crise experimentada pela União Europeia reduziu a margem de manobra de suas iniciativas inter-regionais (que historicamente tem um peso importante na América Latina). No campo político

regional, as preferências dos atores políticos também apontam para diferenças, assim como a forma de esses atores entenderem o **regionalismo**. Essa coexistência variada é chamada por diversos autores de *spaghetti bowl*.

Para dar conta dessa heterogeneidade, Gardini (2015) propõe o **regionalismo** modular. Como argumento, ele destaca a superação do **regionalismo** aberto; o crescimento de iniciativas justapostas; a distância entre as narrativas dos atores políticos e a realidade; e a clara preferência por experiências de **cooperação** em detrimento de iniciativas **de integração**. O **regionalismo** modular se dá em um cenário regional de laços econômicos e culturais ente os países; declínio da potência hegemônica na região; variedade de interesses comuns em campos como o comercial, de estratégias de desenvolvimento, o ambiental e de direitos humanos; grande variedade de atores estatais e não estatais; e da disparidade de poder e nível de desenvolvimento entre os estados. Ele pressupõe, em primeiro lugar, a existência de uma multiplicidade de atores com flexibilidade de comportamento. Em termos analíticos, permite uma variedade de formatos explicando, portanto, a coexistência de diferentes tipos de iniciativas desde uma perspectiva multidimensional. Acomoda dimensões de **cooperação**, **integração** e identidade regional.

Nolte e Comini (2016) apresentam a ideia de que o **regionalismo** seria o reflexo do que os agentes buscam construir, e não representam necessariamente eficiência. A sobreposição de organizações, nesse caso, pode ser vista como proveitosa por atores políticos do continente. E, no caso da América Latina, a relação entre nação e região sempre foi singular. Dentre as motivações manifestadas com mais frequência por acadêmicos e líderes políticos, podem ser identificadas aspirações históricas do continente; laços culturais e interesses econômicos de desenvolvimento produtivo; interesses econômicos de inserção comercial na economia internacional; resposta ou resistência ao ator externo hegemônico; inserção política internacional da região como bloco de poder. A **integração** é apresentada algumas vezes como instrumento e outras vezes como um fim em si mesmo. A combinação, articulação ou competição dessas motivações tem sempre impacto importante sobre as iniciativas regionais.

3.2 – DESAFIOS PÓS-2014

Essas modificações trouxeram indagações acerca das instituições que haviam se consolidado anteriormente nos padrões do **regionalismo** aberto ou do **regionalismo** pós-liberal. O **regionalismo** que se desenha atualmente na América Latina apresenta, então, diversos desafios que têm que ser enfrentados por aqueles que buscam um modelo consolidado de **regionalismo** e uma **governança** regional estável.

O primeiro desafio diz respeito às diferenças em relação às preferências políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais. A interseção das percepções de diferentes atores políticos da região é reduzida e concepções de modelo econômico e democracia guardam distâncias entre si. Existe, portanto, dificuldades em se criar consensos ao redor de temas aonde não há convergências *a priori*. Muitas iniciativas foram sendo travadas por essas diferenças (como no caso dos esforços da UNASUL de buscar soluções frente à crise política na Venezuela) e pela falta da presença de um ator político formador de consensos (como foi a presidência brasileira durante o governo de Lula). Mudanças políticas próprias de regimes democráticos podem modificar as opções nacionais relativas ao **regionalismo** e afetam instituições já consolidadas. Um exemplo claro foi a eleição de Nicolás Maduro, na Venezuela, que comprometeu a continuidade da ALBA.

Escolhas nacionais por modelos de sub **regionalismo** diferentes (como a AP) também começam a ter lugar. O bloco aglutinou quatro países cujas economias seguem uma orientação de abertura para o comércio internacional e que, com exceção do México, são países sul-americanos e associados ao MERCOSUL. A Aliança do Pacífico trouxe de volta à região debates sobre a recuperação de um **regionalismo** aberto, que caracterizou os anos 1990, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de **regionalismo**: a UNASUL e o MERCOSUL de caráter pós-liberal em contraposição à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico. A formação da Aliança do Pacífico desafiou a estratégia regional com o retorno do modelo do **regionalismo** aberto.

O segundo desafio, vinculado ao primeiro, refere-se às demandas sociais e econômicas internas das sociedades nacionais, que conflitam com

processos de **integração**. Além dos diversos benefícios trazidos pelos processos de **integração**, estes trazem também custos, sobretudo em situações aonde seus Estados-membros têm seus Índices de Desenvolvimento Humano e suas economias assimétricos. As eleições de governos progressistas durante os anos 2000 abriram espaços para demandas sociais de empregos, proteção a pequenos produtores e defesas do meio ambiente ligadas a comunidades indígenas. Iniciativas de desenvolvimento de um parque industrial por alguns países da região conviveram com ameaças de protecionismo (muitas vezes materializadas). Nesses casos, houve choques entre as dimensões nacional e regional.

Em terceiro, outro elemento que desafiou a lógica regional da América Latina diz respeito a atores externos, divididos entre a presença crescente da China e os mega-acordos comerciais que vinham sendo negociados até 2016. Nesse caso, a Parceria Transatlântica (TTIP) e a Parceria Transpacífico (TTP) seriam os mais importantes. No que diz respeito à China, esta vem buscando estabelecer vínculos fortes com alguns países da região principalmente nos campos de comércio e investimentos, e vem construindo um seleto grupo de parceiros políticos (como o caso da Venezuela e do Brasil nos marcos do BRICS). No entanto, a dependência em relação à China vem sendo construída de forma bilateral e não existe uma resposta regional coordenada. Muitas vezes, a parceria com a China vem se dando em detrimento de parcerias com países vizinhos (como no caso da parceria Argentina-Brasil).

Em relação aos mega-acordos, a TTP inclui alguns países da região que ultrapassa um acordo comercial tradicional e inclui comércio de serviços e normas comuns relativas à propriedade intelectual e a leis trabalhistas. Nesse caso, padrões e normas de comércio que abrangem alguns países da região serão solidificadas por fora dos marcos regionais limitando a margem de manobra de acordos regionais.

O quarto desafio diz respeito diretamente ao papel do Brasil na região. Durante os anos 2000 o Brasil, através do governo de Lula, desempenhou um papel importante de liderança e *paymaster* do processo de **cooperação** regional. A liderança é entendida aqui como a capacidade do país de influenciar a trajetória política da região e o *paymaster* aquele que banca os custos da **integração regional**. Nos dois casos, o Brasil não assumiu

plenamente o papel. No entanto, em um cenário internacional fragmentado, o Brasil desempenhou, durante a década, um papel relevante no que diz respeito a uma participação assertiva na política regional. Os custos da estruturação da **governança** regional foram em parte divididos pelos países da região mas, a maior parte, coube ao governo brasileiro, através de assistência técnica e investimento de obras de infraestrutura. Iniciativas de **cooperação** regional importantes foram idealizadas pelo governo brasileiro.

Entretanto, a ascensão de Dilma Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais. O papel de *paymaster* foi sendo interrompido progressivamente em função da crise econômica brasileira e, a partir de 2015, também da crise política. Sem um ator que incentive a **cooperação** regional e a **regionalização**, o movimento na região tende a arrefecer.

O governo de Dilma Rousseff, desde seu primeiro mandato, reduziu claramente o ritmo do ativismo em política externa tanto global quanto regional. O governo de Michel Temer, por seu turno, é um governo transitório que enfrenta dificuldades políticas grandes e deixa os destinos do Brasil por ora incertos. Nesse cenário, a política externa não tem recebido atenção. Mas, certo é, que o **regionalismo** não concentra o interesse dos dirigentes políticos.

Por fim, houve mudança no comportamento de atores específicos. Os Estados Unidos modificaram o comportamento, além de não terem uma política externa estruturada para a região como um todo. Foram mantidas as iniciativas de enfoque bilateral e seletivo, com a assinatura e manutenção de tratados de livre comércio. Mas o manejo dos fortes traços de assimetria e divergências no interior da região em termos de visões sobre a política e políticas macroeconômicas tornou-se mais difícil. Mais recentemente, um fator que atuou negativamente sobre o **regionalismo** consolidado durante a década de 2000 foi o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba, e a reincorporação do país à OEA levantou indagações sobre o futuro de uma identidade latino-americana. Como pontua Leandro Gavião (2015), o papel que uma alteridade em relação aos Estados Unidos ocupou historicamente foi importante na construção de uma identidade regional. A expulsão de Cuba da OEA incentivou essa alteridade,

e fortaleceu as iniciativas do Grupo do Rio e, depois da CELAC. A luta pela reincorporação de Cuba por muito tempo foi um fator de coesão de um **regionalismo** latino-americano. A coexistência da CELAC com uma OEA completa será marcada por uma sobreposição e ainda não está claro como vai se estruturar.

A morte de Hugo Chávez, por seu turno, reduziu o ativismo da Venezuela na construção e fortalecimento da ALBA, que começou a enfrentar uma retração. A crise da economia e da política venezuelanas instaurou no bloco uma situação de inércia, e os investimentos financeiros do governo de Chávez nos países foram interrompidos. Com isso, o papel do *soft power* venezuelano como elemento fortalecedor de um tipo de **regionalismo** pós (e mesmo anti) liberal foi posto em compasso de espera.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de meados da década de 2010 não é visto um padrão uniforme de regionalismo na América Latina, e nem nos marcos mais delimitados da América do Sul. As motivações diversas, preferências políticas desencontradas, expectativas diferentes acerca do que se entende por êxito ou fracasso das iniciativas regionais contribuem para a falta de uma tipologia clara. A proliferação e a superposição de iniciativas ocorrida a partir de 1990 contribuíram para a ausência de um padrão único. Iniciativas herdadas do **regionalismo** aberto, como o MERCOSUL, voltam a se ajustar à centralidade do livre comércio. Gardini (2015) defende que a onda atual do regionalismo não é de **integração** mas, sobretudo, de **cooperação**. Mas prosseguem alguns elementos importantes como a centralidade dos Estados como atores chave (e a consequente força do intergovernamentalismo), o papel de uma **integração** no ideário político, e a constante busca, através do **regionalismo**, de melhores condições políticas, econômicas e sociais para a região. Seria possível, por fim, afirmar que se trata de um cenário fragmentado, com combinações *ad hoc* de interesses aonde as bases do **regionalismo** estão sendo progressivamente desconstruídas e re-significadas.

REFERÊNCIAS

- BÖRZEL, T. A. Theorizing Regionalism: cooperation, integration and governance. In: BÖRZEL, T.A.; RISSE, T. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41–63.
- CAMARGO, S. *A integração do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI–PUC/RJ, 1993. (Textos IRI, n.13).
- DABÈNE, O. *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 30., 25 May 2012, San Francisco.
- DELL, S. Os primeiros anos de experiência da ALALC. In: WIONCZEK, M. (Org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966. p.124–144.
- GARDINI, G. L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.58, n.1, p.201–229, 2015.
- GAVIÃO, L. Identidades Supranacionais. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p.97–115, jan./jun.2015.
- GRATIUS, S. *The rise of Latin American regionalism: the same old thing?* Madrid: Fundación Ideas, 2012.
- HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23–59, jan./jul. 1995.
- MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v.1, n.3, p. 9–38, 2012.
- _____; GARDINI, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, v.47, n.1, Apr./2012, p.116–133.
- MARIANO, K. L. P.; SUÁREZ ROMERO, A. M.; RIBEIRO, C. C. N. *Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., jul. 2015, Belo Horizonte.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n.82).
- NOLTE, D. Regional powers and regional governance. In: GODEHARDT, N.; NABERS, D. (Ed.). *Regional powers and regional orders*. London; New York: Routledge, 2011. p.49–67.
- _____. *Latin America's New Regional Architecture: segmented regionalism or cooperative regional governance?* In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, 31., 29 de maio a 01 de junho de 2013, Washington.

_____; COMINI, N. M. UNASUR: Regional pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.38, n.2, p.545–565, May/Aug. 2016.

PREBISH, R. Os obstáculos ao mercado comum latino-americano. In: WIONCZEK, M. (Org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966. p.160–174.

RIGGIROZZI, P. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América. In: SERBÍN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR, H. (Ed.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012. p.129–152.

SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁSQUEZ M. (Ed.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 2009. N. 7, p.11–54.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBÍN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR, H. (Ed.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 19–72.

SARAIVA, M. G. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: GONÇALVES, W.; LESSA, M. (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p.111–132.

_____. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *Análise de Conjuntura OPSA.*, Rio de Janeiro, v.7, 2010.

SCHIRM, S. A. Globalização transnacional e cooperação regional na Europa e na América Latina. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.257–290, jul./dez. 1996.