

## **O Mercosul pós- Dilma Rouseff e o retorno do regionalismo aberto**

### **Introdução**

**Flavia Guerra Cavalcanti**

Os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff optaram por uma estratégia de integração que propunha superar o regionalismo aberto, cujo núcleo central era a promoção do livre comércio e a busca de uma crescente inserção das economias nacionais no mundo globalizado. Nos governos petistas, prevaleceu o que alguns teóricos descreveram como regionalismo pós-liberal (VEIGA, RIOS, 2007) ou pós-hegemônico (RIGIROZZI, 2012), onde a prioridade não é a ampliação e aprofundamento da agenda de comércio, mas o desenvolvimento econômico, a equidade e a justiça social. Neste artigo, pretendemos analisar as consequências do Golpe contra o governo de Dilma Rouseff para o processo de integração regional latino-americano. Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores imediatamente após o Golpe, em abril de 2016, José Serra afirmou que era necessário pensar em um Mercosul estritamente comercial, sem ideologias e política. De acordo com Serra, o Mercosul era muito restrito para as ambições comerciais do Brasil. A partir da análise desses discursos, podemos inferir que o regionalismo aberto parece retornar com o novo governo de Michel Temer. Outra mudança na política externa brasileira ocorre em relação à natureza da liderança do Brasil na América do Sul, que perde seu caráter pacífico e não confrontacionista. O agora ex-chanceler Serra declarou, durante sua breve gestão, que a Venezuela não poderia assumir a presidência do Mercosul. O regionalismo aberto parece retornar junto com uma nova política do Brasil para com seus vizinhos.

### **1. A concepção de Regionalismo Aberto**

Em seu trabalho de 1999, T. N. Srinivasan afirma que o conceito de regionalismo aberto não é mais do que um oxímoro, já que os termos que o compõem parecem opostos: “regionalismo” - o que nos daria uma ideia de

delimitação de espaço econômico e, portanto, de protecionismo - e “aberto”, o que indicaria uma abertura ao mundo.

Segundo Alexis Saludjian (2004), o conceito de Regionalismo Aberto, desenvolvido pelos neoestruturalistas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) em 1994, recebeu influência tanto do estruturalismo da CEPAL dos anos 50 quanto das teorias do Novo Regionalismo<sup>1</sup>. Os estruturalistas cepalinos trataram a integração econômica latino-americana a partir de temas como complementaridade produtiva, políticas de coordenação macroeconômica e algum grau de proteção tarifária em relação a terceiros países. Já o Novo Regionalismo, relacionado às novas teorias do comércio internacional, defendia a abertura econômica.

As discussões sobre a criação, em 1989, da APEC (Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico), também influenciaram os estudos da CEPAL. Porém, a APEC nunca apresentou um conceito formal sobre o Regionalismo Aberto, permanecendo este “confuso e ambíguo” (KUWAYAMA, 1999, p. 7). Segundo este autor, o conceito:

“se originou dos esforços de cooperação econômica na Ásia-Pacífico. (...) Recentemente, o conceito se tornou comum entre ministros de comércio da América Latina, embora com muito menos precisão em seu uso e significado ” (Idem)

O surgimento desta nova concepção deve ser pensado em relação ao contexto pós-Guerra Fria dos anos 90, em que a formação de blocos regionais era vista por alguns países como um risco para aqueles que se mantivessem fora do fluxo de comércio mundial.

### **1.1 O regionalismo aberto da CEPAL – aspectos econômicos**

No início da década de 90, a CEPAL apresenta novas propostas sobre desenvolvimento compiladas em três documentos: “Transformação Produtiva com Equidade” (TPE), de 1990, “O desenvolvimento sustentável:

---

<sup>1</sup> Para Saludjian, o Regionalismo Aberto refere-se aos estudos da CEPAL. Já o Novo Regionalismo estaria ligado aos estudos das novas teorias do comércio internacional.

transformação produtiva, equidade e meio ambiente”, em 1991, e “Regionalismo aberto”, em 1994.

O documento da CEPAL define o “regionalismo aberto” como um processo que busca “conciliar a interdependência produzida por acordos comerciais preferenciais e a interdependência resultante da liberalização comercial” (CEPAL, 1994). Ou seja, procurava-se compatibilizar dois processos até então vistos como opostos: os acordos preferenciais e a liberalização. Ainda em outro trecho fica clara esta tentativa de aproximar dois universos distintos. “As políticas explícitas de integração devem ser compatíveis com as políticas voltadas para elevar a competitividade internacional” (Ibidem).

Esta concepção da CEPAL contrariava as teorias estabelecidas sobre o comércio internacional. As análises tradicionais sobre o comércio internacional, de J. Viner (1950) e Balassa (1962), consideravam que a integração regional provocava desvios de comércio superiores aos efeitos benéficos de criação de comércio. A teoria estática das Uniões Aduaneiras mostrava que alguns se beneficiavam da integração, enquanto outros – aqueles que permaneciam fora – se prejudicavam com o desvio de comércio para o espaço regional. Logo, tal situação configuraria um segundo-ótimo. A situação ideal - ou seja, o ótimo de Pareto (primeiro-ótimo) - só poderia ocorrer com o livre-comércio mundial.

De acordo com Saludjian, a nova teoria do comércio internacional, que será denominada “nova economia geográfica”, irá se contrapor à teoria estática e será fundamental para a formulação da CEPAL de regionalismo aberto. A ênfase se desloca para os rendimentos crescentes, a localização e o crescimento endógeno (progresso tecnológico). A economia geográfica “destaca a importância da integração econômica regional não como um obstáculo, mas como uma **etapa** de liberalização aumentada” (SALUDJIAN, 2004, p. 68). O enfoque da economia geográfica “explica por que a produção se concentra em algumas regiões enquanto outras permanecem subdesenvolvidas” (Ibidem, p.74).

Além disso, a teoria da economia geográfica é mais elaborada e rica do que a teoria tradicional do comércio internacional, que se baseia na competição perfeita e considera países que trocam bens diferentes (visão da economia neoclássica). O novo enfoque analisa o comércio entre setores e mostra que, ao contrário da afirmação da teoria tradicional do comércio internacional,

países vizinhos semelhantes e com PIBs equivalentes podem ter interesse em comercializar entre si, produzindo economias de escala. Em suma, a economia geográfica mostra que o “paradigma liberal da competição pura e perfeita” não é uma condição necessária para que o livre-comércio gere benefícios para todos. Este resultado também pode ser alcançado, e até com mais eficiência, pelo regionalismo aberto. Todavia, não se pode deixar de notar que, embora seja introduzida uma etapa regional, o fim último ainda é o livre-comércio, baseado na crença de que este pode gerar benefícios para todos. A oposição da teoria da economia geográfica à teoria tradicional do comércio internacional não significa que aquela seja menos neoliberal do que esta. A introdução do etapismo regional como condição para a inserção no mercado internacional não muda a natureza neoliberal do processo de liberalização comercial.

## **1.2 A ausência da política no Regionalismo Aberto**

O Regionalismo Aberto era considerado pela CEPAL como um processo essencialmente comercial, baseado na criação de economias de escala como primeira etapa da inserção no mercado internacional. Consequentemente, os aspectos políticos foram suprimidos das discussões sobre o regionalismo. Não aparecem nos escritos da CEPAL ou de autores que tratam do Regionalismo Aberto referências a políticas de desenvolvimento, política internacional, globalização, migração, meio ambiente e cidadania. De acordo com Eduardo Gudynas (2005), uma das limitações do Regionalismo Aberto foi sua pretensão de tratar de relações entre países como se estes estivessem em um vazio geopolítico:

“Não se discutem os conflitos regionais, as tensões diplomáticas, as implicações para a segurança nacional e as lutas de poder a nível regional ou global. Parece que a vinculação entre as nações só ocorre por meio do comércio exterior, e os temas mais delicados que afetam a América Latina (tensões fronteiriças, narcotráfico ou migração) ficam em segundo plano, ou se acredita que poderiam ser resolvidos por meio do comércio (GUDYNAS, 2005, p.3).

Como se pôde perceber na seção 1.1, o Regionalismo Aberto também sofre de um déficit democrático. Como se pressupõe que o mercado (regional, porém inserido no internacional) resolverá o problema do crescimento do PIB, não há uma reflexão sobre políticas de Estado que promovam a integração e tampouco a participação cidadã na formulação dessas políticas. Embora tenha coincidido, historicamente, com a transição para a democracia na América Latina, é importante notar que o que o Regionalismo Aberto promove é um tipo específico de democracia.

Alguns autores, como Alberto van Klaveren, chegaram a sustentar nos anos 90 que o “novo regionalismo na América Latina está fortemente associado ao processo de democratização na região” (1997, p.66) e que “os novos esquemas postulam uma condicionalidade democrática para a incorporação e permanência de seus sócios” (Idem).

No entanto, o “processo de democratização na região” não significou uma maior participação cidadã nos processos do Regionalismo Aberto, que, como vimos, não contaram com políticas públicas dos Estados voltadas para a promoção da democracia. Mesmo no caso da condicionalidade democrática para a incorporação e permanência de sócios (Protocolo de Ushuaia, 1998), não há participação direta da população. Dado o caráter intergovernamental do bloco, quem decide sobre se um Estado-membro violou ou não a cláusula democrática são os chefes de Estado, sem qualquer consulta popular. Portanto, do ponto de vista do cidadão, o Regionalismo Aberto em nada contribuiu para aumentar sua participação na formulação de políticas regionais. “O regionalismo aberto não explora detalhadamente mecanismos para promover a participação cidadã e a apropriação política do processo de integração” (GUDYNAS, 2005, p. 30).

A coincidência histórica entre Regionalismo Aberto e democracia se inscreve no que Evelina Dagnino, referindo-se ao contexto regional, chamou de confluência perversa entre neoliberalismo e democracia nos anos 90. A confluência perversa se daria entre:

de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos

regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Ao longo dos anos 90 e da série de reformas neoliberais implementadas para reduzir o tamanho do Estado, o projeto democratizante e participatório, que incluiria uma cidadania ativa e com participação direta na formulação de políticas públicas, acabou sendo desfigurado e transformado em mero serviço de implementação das políticas públicas reduzidas ao mínimo indispensável e decididas no âmbito do Estado mínimo. Como vimos, essa visão reducionista e liberal da democracia, apontada por Dagnino, também estará presente nos discursos sobre a integração regional da década de 90.

A associação entre Regionalismo Aberto e Democracia Liberal reproduz ainda, de certa forma, os discursos recorrentes, no contexto pós-Guerra Fria, sobre a democracia liberal como a nova teleologia. A análise de Francis Fukuyama apontava na direção de uma Democracia Liberal em um número cada vez maior de países, porém o século XXI se encarregará de mostrar que este conceito de democracia não dá conta das diversas demandas dos países latino-americanos no período pós-neoliberal.

## **2. O auge do Regionalismo Aberto no Mercosul**

A criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul), pelo Tratado de Assunção, em 1991, ocorre em plena ascensão do **Regionalismo Aberto** e do Neoliberalismo. Nesta seção, veremos de que forma essa concepção de regionalismo acaba por influenciar a elaboração dos objetivos e das primeiras políticas do Mercosul.

Franklin Trein afirma que, nos momentos anteriores à criação do Mercosul, marcados pela aproximação entre Argentina e Brasil nos anos 80, os objetivos políticos “estiveram claramente à frente das motivações econômicas” (2000). Todavia, no decorrer da década de 90, o bloco acabará adotando um modelo essencialmente comercialista, tributário do Regionalismo Aberto.

O Preâmbulo do Tratado de Assunção não é capaz de apontar os caminhos que o Mercosul trilhará. O texto, como costuma acontecer em

Tratados e Constituições, é demasiado vago e permite diversas interpretações. Considera-se a necessidade de ampliar “as atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p.1) como uma condição fundamental “para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (Ibidem). Pode-se depreender deste trecho que o objetivo do bloco é ampliar os mercados nacionais para, com isso, atingir um processo de desenvolvimento econômico com justiça social. A preocupação com o mercado nacional, o desenvolvimento e a justiça social poderiam indicar uma tendência para o regionalismo antigo, protecionista, destinado a favorecer aqueles que dele participam, gerando, portanto, o “desvio de comércio” apontado pelas teorias tradicionais do comércio internacional.

Os artigos 1º e 4º confirmam esta possível direção. No artigo 1º, os países-membros comprometem-se a promover “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários” (Ibidem), bem como estabelecer “uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados” (Ibidem). Propõe-se ainda a coordenar posições em foros econômicos e comerciais regionais e internacionais. A criação de uma tarifa externa comum em relação a terceiros configura um espaço regional capaz de favorecer seus integrantes.

No artigo 4º, o Tratado dispõe que, em relação a terceiros países, os Estados-parte assegurarão condições equitativas de comércio e, para isso, inibirão importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping ou qualquer outra prática desleal.

A leitura desses artigos leva alguns analistas a sustentarem que haveria um caráter protecionista na concepção do bloco, o qual, a partir desse fortalecimento, poderia ter maior poder de barganha no cenário internacional. “A proposta do Tratado é criar estímulos internos e, ao mesmo tempo, uma proteção externa por meio da tarifa externa comum” (FARIA, 1993, p.27).

Interpretação semelhante poderia ser extraída da passagem abaixo, retirada do Preâmbulo. O Mercosul leva em conta “a evolução dos

acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países” (TRATADO, 1991, p.1). O Mercosul surge, portanto, como uma reação à emergência de blocos regionais no período pós-Guerra Fria. A liberalização do comércio intra-bloco visaria à proteção dos Estados-membros face a outros regionalismos.

Entretanto, o texto não é claro sobre como se daria essa inserção internacional. O que seria uma “adequada” inserção internacional? Seria necessário fortalecer o mercado regional para se resguardar dos desdobramentos da globalização ou, ao contrário, como dirá o Regionalismo Aberto, o regionalismo deveria funcionar como uma preparação para uma inserção no livre-comércio mundial?

Por conta desta ambigüidade do Tratado, não podemos dizer que a influência do Regionalismo Aberto sobre o Mercosul na década de 90 tenha significado uma traição aos princípios fundadores. O Regionalismo Aberto estava dado, desde o início, como uma possibilidade para o bloco e, nas análises mais otimistas, ele poderia até garantir o desenvolvimento e a justiça social da região.

De qualquer forma, esse otimismo não se confirmou. Na prática, o Regionalismo Aberto mostrou-se nocivo para as economias sul-americanas em processo de integração. A promessa de uma inserção internacional “adequada” se esvaiu com a “abertura, a liberalização, a privatização, as reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas pelo Consenso de Washington e implementadas na América Latina, nos anos 90” (CORAZZA, 2006, p.148).

Bernal-Meza mostra como o desenho do Mercosul, realizado pelos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), e que também contaria com a participação de Uruguai e Paraguai, se caracterizou por três elementos: “1) regionalismo aberto como paradigma de integração, quer dizer, “regionalização rumo à globalização”; 2) institucionalidade intergovernamental; 3) concepção predominantemente Estado-cêntrica, com pouco aprofundamento institucional” (1999, p.44).

No entanto, essa convergência inicial entre as duas maiores economias do Mercosul não durará muito tempo. Com o *impeachment* de

Collor e a posse de Itamar Franco, as posições argentina e brasileira se distanciam. Segundo Bernal-Meza, umas das diferenças observadas nesse período concernia às “interpretações sobre a ‘ordem mundial emergente ou em transição’ e sobre a ‘globalização’” (Idem).

A diplomacia argentina considerava que a nova ordem mundial trazia consigo um desaparecimento do conflito Leste-Oeste e Norte-Sul e, portanto, ela deveria ter uma relação especial com os Estados Unidos, submetendo-se aos seus desígnios:

Para a Argentina, o Mercosul – dada a predominância do enfoque comercial e o desinteresse pelo aprofundamento de outras agendas bilaterais – passou a ser um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e **uma instância rumo à formação da ALCA** (Ibidem, p.45, grifo nosso).

Em suma, a posição argentina aparece claramente alinhada ao Regionalismo Aberto, que propunha, como vimos, o regionalismo como uma instância rumo a uma inserção internacional. Na visão argentina, a inserção internacional se daria, em última instância, por meio da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

Já o Brasil entendia, diz Bernal-Meza, que o conflito Norte-Sul permanecia na nova ordem e, por isso, o Mercosul era um instrumento estratégico de sua política global para a construção de um subsistema econômico e político como a Área de Livre-Comércio Sul-americana (ALCSA). “Era uma **peça intermediária de abertura**; a passagem menos traumática de uma economia fechada a outra mais alinhada às exigências internacionais de abertura” (Idem, grifo nosso).

Embora Bernal-Meza destaque a diferença de concepções entre a política externa da Argentina – mais alinhada a Washington - e a do Brasil – com um projeto mais autônomo - , as duas formulações sobre o Mercosul fazem referência a uma etapa intermediária que prepararia os países para uma integração numa área mais ampla, ALCA ou ALCSA. Ainda que possamos ver diferenças nos objetivos dessas duas áreas de livre-comércio – ALCA e ALCSA são projetos políticos completamente distintos -, em termos formais estamos diante da ideia original do Regionalismo Aberto: uma “instância preparatória para a inserção no comércio internacional”.

No governo Fernando Henrique Cardoso, a integração também foi tratada sob o paradigma do Regionalismo Aberto. Em discurso no X Fórum Nacional “As perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil”, o embaixador Luiz Felipe Lampreia explicou que a política externa brasileira iria “atribuir principal prioridade à consolidação e aprofundamento do Mercosul rumo a um mercado único e à promoção da integração comercial, energética e viária com todos os países da América do Sul” (LAMPREIA, 1998, p.1), mas que tal política não implicava em um retraimento ou isolamento no âmbito regional. “Esta orientação não se volta contra ninguém, pois o que preconizamos é um regionalismo aberto” (Idem).

Em resumo, o Mercosul da década de 90 tentou seguir os preceitos do Regionalismo Aberto, que preconizava um fortalecimento do bloco como estágio preparatório para sua competitividade internacional. Este objetivo foi realizado apenas em parte: o comércio intra-bloco cresceu de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997 e 18,2 em 2000 (CERVO, 2002), mas não resultou em uma maior participação no comércio internacional. Como podemos ver, a abordagem que prevaleceu neste período era predominantemente econômica e comercialista, conduzindo ao que Gerardo Caetano denominou como “Mercosul Fenício” (2007), com pouca ou nenhuma preocupação com a integração nas áreas política, social e cultural.

### **3. Mudança de rumos: o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico do século XXI**

No início do século XXI, a ascensão de governos de esquerda na América do Sul imprime outra concepção de integração aos blocos regionais, que deixam de se subordinar às políticas econômicas neoliberais da década de 90. Os termos “regionalismo pós-liberal” e “regionalismo poshegemônico” surgem nesse período para designar projetos que vão além do economicismo e neoliberalismo dos anos 90 e que começam a pensar politicamente a região. A Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), de 2004, a União das Nações Sul-americanas (UNASUL), de 2008, e a Comunidade dos países latino-americanos e

Caribe (CELAC), de 2011, são exemplos da nova reconfiguração política da região no início dos anos 2000.

Embora não se possa precisar o momento exato de início do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, alguns eventos indicariam a mudança: a assinatura do Consenso de Buenos Aires em outubro de 2003 por Luiz Ignácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, o fim da negociação da Alca e a reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações em Cochabamba, em 2006, da qual sairia o projeto da Unasul.

Sanahuja (2009) aponta que, no âmbito global, o 11 de setembro reorientou a política externa norte-americana para o Oriente Médio, em detrimento da América do Sul. Outro fator que merece consideração é a estabilidade econômica advinda do aumento dos preços das commodities e da relação com a China. Tais fatos permitiram à América do Sul, em geral, e aos países em processo de integração, em particular, terem maior margem de manobra em suas políticas domésticas e externas.

Segundo José Briceño Ruiz, houve uma revisão da estratégia econômica dos países da América Latina, com o desaparecimento “da confiança no funcionamento dos mecanismos de mercado e na estratégia de inserção na economia global como elementos para garantir o crescimento e desenvolvimento da região” (BRICEÑO RUIZ, 2014, p.23).

É importante distinguir os termos “regionalismo pós-liberal” e “pós-hegemonico”, pois, embora se refiram ao mesmo período, apontam aspectos distintos do processo de integração regional. Diana Tussie e Pablo Trucco usam ainda a expressão “regionalismo pós-comercial” (2010) para destacar o fato de que este regionalismo não ser pode tratado apenas em sua dimensão comercial.

A denominação “regionalismo pós-liberal” tem sido utilizada por autores como Pedro da Motta Veiga (2007), Sandra Rios (2007) e Lockhart (2013). Para Veiga e Rios, os acordos regionais desta fase pós-liberal seriam importantes para desenvolver “uma lógica endógena de desenvolvimento econômico e deveriam estar comprometidos com o

fomento de acordos centrados em questões de desenvolvimento e equidade” (2007, p.28).

O Regionalismo pós-liberal pode ser definido em oposição ao Regionalismo Aberto e ao paradigma neoliberal de integração. De acordo com Lockhart (2013), a diferença entre as duas propostas poderia ser resumida em alguns pontos.

Em primeiro lugar, o regionalismo pós-liberal valoriza o papel ativo do Estado na direção do processo integrador, colocando a política no centro da cena. É “o Estado que traz uma visão estratégica e define o perfil da integração” (LOCKHART, 2013, p.100). No Regionalismo Aberto víamos o contrário. Embora Bernal-Mezza tenha destacado o caráter Estado-cêntrico do Regionalismo Aberto, esse estatocentrismo implicava em pouco aprofundamento institucional e visava a beneficiar o mercado.

Para Lockhart, uma das principais limitações do Estado nos anos 90 foi justamente a incapacidade de resolver problemas básicos como pobreza e distribuição de renda.

A recuperação das capacidades estatais, como lógica reação à excessiva presença do mercado, se justifica na necessidade de estabelecer mecanismos de inclusão social. O pós-liberalismo reflete o consenso sobre a necessidade de adoção de medidas como: a direção do investimento público, a administração das exportações, a redistribuição da riqueza, o incentivo ao consumo interno ou a adoção de medidas contra-cíclicas. Destaca-se, portanto, a condução política orientada para o bem-estar da sociedade, em oposição à condução “tecnocrática” do regionalismo aberto (LOCKHART, 2013, p.100).

O segundo elemento que diferencia os dois tipos de regionalismo seria a amplitude de temas. Como vimos, o Regionalismo Aberto se restringia a questões comerciais. Já o Regionalismo pós-liberal adotará uma agenda de desenvolvimento político e social. Privilegia-se uma “agenda positiva de integração”, com o objetivo de criar instituições regionais (Unasul, Celac, Parlasul) e cooperação intensa em áreas não comerciais.

Lockhart destaca ainda a diferença em termos de concepção espacial entre ambos os regionalismos. O Regionalismo Aberto, como explicado na seção 1, recebeu a influência da chamada economia geográfica, que defendia a compatibilidade entre um espaço regional e o mercado internacional. As fronteiras rígidas deveriam dar lugar ao que os teóricos consideravam o fluxo comercial normal. Em contraste, o Regionalismo pós-liberal entende o território nacional como “condição de existência” e reafirmação da soberania. “A ideia de integração física e produtiva transnacional confere a este esquema um sentido de permanência mais sustentável do que a mera associação por liberalização tarifária” (LOCKHART, 2013, p.100).

Outro conceito utilizado para se referir ao regionalismo sul-americano dos anos 2000 é o de **regionalismo pós-hegemônico** (RIGIROZZI, 2012), cuja ênfase se concentra mais nos aspectos políticos.

A ideia de regionalismo pós-hegemônico utilizada por Rigirozzi foi originalmente proposta por Armitav Acharya (2009), que argumentava que as ordens regionais estavam inscritas na prática da hegemonia. Com o fim da hegemonia americana, estaríamos testemunhando a emergência de hegemonias regionais. A partir desta tese de Acharya, Rigirozzi afirma que a América Latina estaria construindo um “regionalismo pós-hegemônico”.

Se o Regionalismo Aberto era um mecanismo defensivo contra a globalização, uma reação às transformações geopolíticas do Pós-Guerra Fria, o Regionalismo pós-hegemônico, como o próprio nome sugere, traz em si uma contestação à Hegemonia norte-americana. Ele se configura como um espaço de resistência ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana. Em outras palavras, pode-se dizer que se passa de um **regionalismo passivo** para um **regionalismo ativo** no que diz respeito à relação com os Estados Unidos. Portanto, este tipo de regionalismo se caracterizaria, sobretudo, por uma postura soberana da América do Sul frente à política dos Estados Unidos.

O regionalismo pós-hegemônico seria, de acordo com Rigirozzi (2010), uma forma de “governança” que se assemelharia ao “jardim de

caminhos que se bifurcam” do conto de Jorge Luís Borges. Isto porque o regionalismo pós-hegemônico oferece vários caminhos para a construção da governança regional, além do comércio ou do enfrentamento com os Estados Unidos. Ele poderia ser definido como um processo de múltiplas dimensões: comerciais, de integração política e políticas sociais.

Para Briceño Ruiz, a denominação regionalismo pós-hegemônico seria mais adequada do que regionalismo pós-liberal para se referir às transformações no processo de integração da América Latina porque explicaria melhor a formação da ALBA e da Unasur, espaços de contestação à hegemonia americana na região.

#### **4. O Regionalismo Pós-hegemônico nos governos Lula e Dilma Roussef**

No governo Lula (2003-2010), a política para o Mercosul, em particular, e para a América do Sul, em geral, adquiriu as características do regionalismo pós-hegemônico. O Mercosul é revitalizado com o aprofundamento de uma aliança estratégica com a Argentina e a intensificação de relações comerciais e econômicas com os países do norte da América do Sul, o que culminará no ingresso da Venezuela em 2012. Na América do Sul, o objetivo era a formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e na construção de uma infra-estrutura comum.

Porém, a preocupação com o comércio e a economia na América do Sul ocorrem sob a égide de um Estado que se coloca como promotor da integração. Além disso, como apontou Lockhart, na concepção pós-hegemônica, o território nacional é “condição de existência” e “reafirmação da soberania”. A integração da infra-estrutura visa a possibilitar um sentido de permanência de um espaço que não será marcado apenas pela liberalização tarifária.

Na concepção de política externa “ativa” e “altiva” do Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, a América do Sul

era a principal prioridade da política externa brasileira. Entre os objetivos específicos dessa política, estariam a democracia na América do Sul, a integração da infra-estrutura - a qual já havia sido iniciada no governo anterior, com a criação da IIRSA em 2000 (governo Fernando Henrique Cardoso) -, o fortalecimento da liderança regional do Brasil e a construção de um Mercosul mais amplo e profundo.

Em relação ao Mercosul, a aproximação entre Argentina e Brasil teve características diferentes daquela ocorrida nos anos 90, marcada tão somente pelo comércio. O Consenso de Buenos Aires, assinado em outubro de 2003 por Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, representou uma nova perspectiva na integração do Mercosul. Os dois países deixam de ser apenas sócios econômicos e passam a se ver como parceiros estratégicos na construção do Mercosul. Posteriormente, surgirão divergências em relação à CASA, vista inicialmente por Nestor Kirchner como um enfraquecimento do Mercosul.

A criação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), em 2004, é um exemplo do regionalismo pós-hegemônico do Governo Lula. O conceito de integração presente na concepção da CASA e da Unasul, que a sucedeu, é o de integração multidimensional: relações comerciais, culturais, políticas e sociais. Em 2008, também foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que significa uma mudança de estratégia do Brasil na área de Defesa, com maior protagonismo do país na organização da ordem regional no campo da defesa e da segurança. Em 2010, foi assinado o protocolo adicional à Unasul sobre compromisso democrático.

Outras iniciativas da política externa do governo Lula também apontam para uma visão pós-hegemônica da integração. Em 2004, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), que tinha por objetivo reduzir as assimetrias entre os países do bloco para possibilitar o aprofundamento da integração. Sua incorporação à legislação brasileira se deu em 2006, com o decreto nº5.969, que estabelecia o desenvolvimento de quatro programas: Convergência Estrutural, Desenvolvimento da Competitividade, Coesão Social e Fortalecimento Institucional e do

Processo de Integração. O FOCEM, portanto, vai muito além da criação de uma área de livre comércio, pois, investe no projeto de diminuir as distâncias entre os países e, assim, promover uma integração com maior desenvolvimento, equilíbrio e justiça social.

Neste período, também foram criadas instituições como o Instituto Social Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, as Cúpulas Sociais, o Setor Educativo do Mercosul e outros organismos que possibilitaram a formulação das diretrizes de política de gênero e igualdade do Mercosul. Deve-se lembrar também a realização da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

Em 2017, no segundo mandato de Lula, foi estabelecido o Parlamento do Mercosul (Parlasul), outro exemplo de regionalismo pós-hegemônico, uma vez que representa o primeiro passo para permitir a participação cidadã no processo de integração regional, o que estava ausente no regionalismo aberto. Em 2010, o projeto da Universidade de Integração Latino-Americana (Unila) visa a discutir a região e contribuir para uma identidade sul-americana. Pode-se citar ainda o estabelecimento da livre circulação de pessoas sem necessidade de visto na América do Sul, com exceção da Guiana Francesa.

O governo Dilma Roussef não alterou os preceitos básicos da política externa dos governos petistas anteriores, mantendo as políticas de integração voltadas para um regionalismo pós-hegemônico. No entanto, após a crise de 2008, setores do empresariado aumentaram as críticas ao Mercosul, tratando-o como um empecilho para a recuperação econômica do Brasil. A principal crítica dizia respeito à dificuldade de o Brasil assinar acordos comerciais de segunda geração por conta da decisão do Conselho do Mercado Comum 32/00, que obriga os membros do Mercosul a negociar em conjunto.

Desde o final do mandato de Dilma Roussef (2011-2014), o Brasil vem adotando medidas para modificar a política comercial do país com o objetivo de incrementar as relações econômicas e comerciais com os sócios do Mercosul e os demais países sul-americanos. Tentou-se um acordo comum dos cinco países do Mercosul nas negociações com a União Europeia, o que não prosperou.

Em discurso proferido na 49ª Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2015, em Assunção, Dilma Roussef apresenta pontos que poderiam nos levar a crer na manutenção de um regionalismo pós-hegemônico. Porém, ela também faz referências a concepções que estariam mais ligadas ao regionalismo aberto.

Dilma destaca o desenvolvimento, por seu governo, de “políticas econômicas e sociais responsáveis e solidárias, que vêm dando uma contribuição inédita no combate à pobreza e à desigualdade social” (2015, p. 2). A ênfase em questões sociais, própria de um regionalismo pós-hegemônico, também aparece nos seguintes trechos do discurso: “Os avanços das políticas do Mercosul Social e Cidadão também são motivos de grande orgulho” (Ibidem, p.5) e “saliento também a adoção do Plano Estratégico de Emprego e Trabalho Decente, que prevê a elaboração de políticas regionais de trabalho, emprego e renda” (Idem). Por outro lado, Dilma acolhe a ideia de uma aproximação com a Aliança do Pacífico, cujo processo de integração se baseia no regionalismo aberto:

“É muito positiva também a contínua aproximação com a Aliança do Pacífico, com a qual temos muitas complementariedades, e com a qual devíamos estabelecer relações cada vez mais próximas e sólidas. Continuaremos trabalhando pelo estabelecimento de uma área de livre comércio na América Latina” (Ibidem, p.4).

## **5. O retorno do regionalismo aberto na política externa brasileira – o Governo Temer**

O golpe parlamentar contra a presidente Dilma Roussef em abril de 2016 inaugurou uma mudança significativa nos rumos da Política Externa Brasileira que vinha sendo implementada até então pelos governos petistas. Embora o governo Michel Temer tenha assumido há pouco tempo, já é possível perceber um desapareço pelo regionalismo pós-hegemônico e um possível retorno ao Regionalismo Aberto nos

discursos e nas medidas adotadas pelos seus - até o momento - dois ministros das Relações Exteriores.

O Regionalismo Aberto aparece de forma tímida no discurso de Assunção, proferido pela presidenta Dilma Rousseff, mas será fortalecido de forma muito mais explícita no Governo Temer. O primeiro chanceler interino do governo Temer, José Serra, defendeu um novo modelo de regionalismo para o Mercosul. O regionalismo pós-hegemônico dos governos petistas é substituído por uma visão baseada no regionalismo aberto. Seu sucessor no ministério, Aloysio Nunes Ferreira, adotará a mesma política de integração.

A Argentina foi escolhida para a primeira viagem ao exterior de José Serra, seis dias após sua posse. A adesão de Serra ao regionalismo aberto fica clara em seu discurso de posse:

“precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada **quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros**, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a **construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico**, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México. (grifo nosso, 2016, p.1).

O primeiro ponto refere-se ao fortalecimento do comércio “entre seus países membros. Na visão de Serra, o Brasil deveria abandonar a união aduaneira do Mercosul - que obriga os Estados Partes a negociarem acordos extra-bloco em conjunto – e recuar para a etapa anterior, a de uma Zona de Livre Comércio. O livre comércio entre países membros é compreendido como uma etapa para uma aproximação com a Aliança para o Pacífico e para as negociações com a União Europeia.

Em 23 de novembro de 2016, Serra se reuniu com o ministro das Relações Exteriores da Espanha, Alfonso Dastis, e reforçaram a cooperação entre os dois países para impulsionar as negociações entre UE e Mercosul para um acordo de livre-comércio. A meta acordada nas negociações de 2016

entre os blocos estabelecia alguns pontos: reduzir impostos alfandegários, remover barreiras ao comércio de serviços e aprimorar as regras relacionadas a compras governamentais, procedimentos alfandegários, barreiras técnicas ao comércio e proteção à propriedade intelectual.

Em seu discurso de posse, o então ministro afirmou que realizaria uma “desideologização” da política externa brasileira, em particular, no caso do Mercosul, que teria se transformado, a seu ver, num bloco de esquerda. A desideologização do Mercosul caminha paralelamente a uma volta ao regionalismo aberto, ou seja, à ideia de que a integração se faz no âmbito econômico e tem como principal objetivo promover o livre comércio. O que Serra chama de ideologização tem a ver, na realidade, com todas as políticas sociais, culturais e de maior solidariedade entre os países do bloco.

Por fim, o posicionamento de Serra em relação à Venezuela, defendendo sua suspensão do bloco por quebra da ordem democrática, indica um abandono do Regionalismo pós-hegemônico, o qual pressuporia uma abordagem mais moderada com vistas a fortalecer um regionalismo sul-americano menos alinhado a Washington. Também neste caso poderíamos nos referir a um retorno ao Regionalismo Aberto, pois, este, embora se concentre em questões econômicas/comerciais e se apresente como destituído de viés político, só pode funcionar sobre o pano de fundo da hegemonia norte-americana na região.

Em março de 2017, Serra foi substituído no Ministério por Aloysio Nunes Ferreira, que manteve as mesmas diretrizes da gestão Serra sobre o Mercosul. No mês seguinte à posse, o ministro confirmou que o “acesso aos mercados da União Europeia é uma prioridade do Mercosul” (2017, p.1). Percebe-se que a questão Mercosul é sempre tratada sob o ponto de vista comercial e relacionada à possibilidade de um acordo maior, reproduzindo a lógica do regionalismo aberto de uma integração regional como etapa para uma inserção num mercado maior.

Em abril de 2017, os ministros de Relações Exteriores dos Estados partes do Mercosul assinaram o Protocolo de Cooperação e Facilitação de

Investimentos do Mercosul (PCFI), um instrumento para incentivar “investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos” (2017). O PCFI representa a retomada da agenda econômico-comercial do Mercosul.

A 50ª Cúpula do Mercosul, realizada em 21 de julho de 2017, em Mendoza, avança no compromisso com um Mercosul predominantemente comercial. Em seu discurso, o presidente Michel Temer ressaltou que Mercosul e Aliança do Pacífico, juntos, reúnem cerca de 80% da população da América Latina e do Caribe e representam mais de 90% do PIB e dos fluxos de investimento estrangeiro na região. O bloco também buscará aproximação com outros parceiros asiáticos. Dirigindo-se ao presidente argentino, Mauricio Macri, Temer destacou que “O Mercosul é o que fazemos dele. Revitalizar o Mercosul, como fez Vossa Excelência, tem sido possível porque vivemos, em cada um de nossos países, momentos modernizadores.” A modernização de Temer significa uma redução do Mercosul a mero bloco comercial, como fica claro na Declaração de Mendoza.

Outra posição presente nas duas gestões do Ministério das Relações Exteriores do Governo Temer diz respeito à punição da Venezuela. O discurso hostil de Serra em relação à Venezuela foi reproduzido pela gestão Nunes Ferreira por ocasião do referendo realizado por este país em 2017. Além da inflexibilidade e confrontação com a Venezuela, o governo Temer também se mostrou alinhado com as políticas norte-americanas. Nesse sentido, o regionalismo do governo Temer inverte os pressupostos do regionalismo pós-hegemônico dos governos petistas, que valorizava uma relação flexível e próxima aos países sul-americanos e ativa em relação aos Estados Unidos.

## **Conclusão**

O processo de integração do Mercosul foi precedido por propostas políticas que incluíam projetos de desenvolvimento e maior autonomia regional.

O Tratado de Assunção descola-se desses esforços iniciais ao apresentar um texto que pode ser interpretado como uma afirmação do regionalismo aberto. Este acabou prevalecendo no bloco durante a década de 90, período marcado por acordos comerciais e econômicos que visavam a preparar o Mercosul para uma inserção no mercado internacional. Os governos petistas, assim como outros governos sul-americanos, dão início no século XXI ao que se convencionou chamar de regionalismo pós-liberal ou regionalismo pós-hegemônico, que levava em conta questões políticas, sociais e culturais. No governo Michel Temer, constatamos o retorno de discursos que defendem as teses do regionalismo aberto, como a visão de que o Mercosul precisa assinar acordos comerciais com a Aliança do Pacífico e a União Europeia para se manter conectado aos fluxos de comércio internacionais. Talvez estejamos presenciando, no Mercosul, o que Ricardo Forster, referindo-se à Argentina de Mauricio Macri, chamou de repetição argentina: uma repetição do neoliberalismo. Depois de anos de neoliberalismo e de suas conseqüências perversas, somos confrontados com a repetição do Regionalismo Aberto.

### **Bibliografia:**

ACHARYA, Amitav. Regional Worlds in a post-hegemonic era. Em: Cashier de SPIRIT/SPIRIT Working paper, nº1. Francia: Science Po Bordeaux – SPIRIT, 2009.

BALASSA (1962). The theories of economic integration, Londres, G. Allen and Unwin.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Rev. bras. polít. int. vol.42 no.2 Brasília July/Dec. 1999.**[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291999000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200003)

CAETANO, GERARDO. Mercosul: Quo vadis? In: **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, n. 5, jan./mar. 2007.

CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p.

CORAZZA, Gentil. (2006) O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.27, p.135-152.

DAGNINO, Evelina. Confluência Perversa, Deslocamentos de sentido, crise discursiva. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim\\_crisis/11Confluencia.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf)  
Acesso em: 20/08/2017.

FARIA, José Ângelo Estrella. (1993). O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília: MRE.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Acesso a mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul, diz Aloysio Nunes. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/aceso-mercados-da-uniao-europeia-e-prioridade-do-mercosul-diz-aloyzio>. Acesso em: 20/08/17.

FORSTER, RICARDO. La repetición argentina. Del Kirchnerismo a la Nueva Derecha. Buenos Aires: Marea, 2016.

FUKUYAMA, FRANCIS (1992) O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco.

GUDYNAS, Eduardo. El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. 28/08/2005.  
<http://integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf>

KUWAYAMA, M. (1999). Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature, Serie Comercio Internacional de la CEPAL nº 26, Mayo, Santiago de Chile.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1998). X Fórum Nacional “As perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil”.

LOCKHART, Nicolás Falomir. La identidad de Unasur: Regionalismo post-neoliberal o post-hegemônico? Rev. Ciências Sociais, 140: 97-109,2013.

Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul (PCFI). 17/04/2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16067-protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-do-mercosul-pcfi>. Acesso em: 20/08/2017.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. (2011). The rise of post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America. New York: United Nations University Series on Regionalism. Vol. 4, 2012, XVII.

RIGGIROZZI, Pia. Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis. Argentina: LATN Working Paper nº130, abril, 2010.

RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Mota P. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago: CEPAL, 2007 (Série Comércio Internacional, n.82).

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: SOTO ACOSTA, Willy. Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina. San José, Costa Rica, 2014.

ROUSSEF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLIX Cúpula dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados - Assunção/Paraguai. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma->

[rousseff-durante-a-xlix-cupula-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-assuncao-paraguai](#). Acesso em: 20/08/17

SALUDJIAN, Alexis (2004). Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n.7, p.11-54, 2009.

SERRA, José. Discurso de Posse – José Serra. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>

SRINIVASAN, T. N (1998). “Regionalism and the WTO: Is nondiscrimination Passé?”, in Anne Krueger (ed.), *The WTO as an International Organization*. Chicago, Chicago University Press.

TRATADO DE ASSUNÇÃO.

[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado\\_de\\_assuncao.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm)

VAN KLAVEREN, Alberto. América Latina: hacia un regionalismo abierto. <http://integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf>

TUSSIE, Diana, TRUCCO, Pablo. Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana. Argentina: Teseo, 2010.

VINER, J. (1950) *The Economics of customs Unions*, Stevens and Sons Ltd. Nova York.







