

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FELIPE SOARES FIALHO

**A FEDERAÇÃO AUSTRAL:
UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE TRÊS PROJETOS DE
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL**

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Fialho, Felipe Soares

A Federação Austral: Uma revisão de literatura sobre três projetos de integração da América do Sul / Felipe Soares Fialho. -- 2022.

83 f.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Integração da América do Sul. I. Faria, Luiz
Augusto Estrella, orient. II. Título.

FELIPE SOARES FIALHO

**A FEDERAÇÃO AUSTRAL:
UMA REVISÃO DE LITERATURA SOBRE TRÊS PROJETOS DE
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente aos meus pais, Catarina e Carlos, por sempre terem me incentivado a seguir adiante nos meus estudos, e pelo indispensável suporte que me deram durante estes meus anos na UFRGS.

Também sou muito grato a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ser uma das melhores instituições de ensino superior do Brasil, e ter me oferecido todas essas oportunidades de acesso ao conhecimento, sem cobrar nada por isso.

E também agradeço ao meu orientador, Professor Luiz Faria, por ter sugerido a metodologia e a ideia principal que fundamenta este trabalho, sem as quais ele provavelmente ainda não teria sido finalizado.

*Tenho saudades de um país que ainda não
existe no mapa.*

Eduardo Galeano

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo revisar a história da integração latino-americana, especialmente entre os países da América do Sul. Sendo baseado em uma revisão de literatura, e partindo da importância histórica de políticas econômicas desenvolvimentistas para o processo de industrialização e consequente desenvolvimento econômico das atuais potências mundiais, busca responder a questão de por que essa mesma estratégia fracassou reiteradamente ao ser aplicada aos processos de integração da América do Sul. Para tanto, o trabalho faz uma revisão de literatura sobre as trajetórias históricas e institucionais das três principais organizações dedicadas à integração da América do Sul: a Comunidade Andina, o Mercosul, e a Unasul. A hipótese inicial é confirmada empiricamente: o arranjo institucional intergovernamental é o principal responsável pelas falhas e dificuldades na implementação conjunta de políticas desenvolvimentistas de longo prazo, sendo então sugerido um modelo de integração desenvolvimentista baseado em instituições supranacionais.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo revisar la historia de la integración latinoamericana, especialmente entre los países sudamericanos. A partir de una revisión bibliográfica, y partiendo de la importancia histórica de las políticas económicas desarrollistas para el proceso de industrialización y consecuente desarrollo económico de las actuales potencias mundiales, se busca responder a la pregunta de por qué esta misma estrategia fracasó reiteradamente cuando se aplicó a los procesos de integración en Sudamérica. Para ello, el artículo hace una revisión de la literatura de las trayectorias históricas e institucionales de los tres principales organismos dedicados a la integración de América del Sur: la Comunidad Andina, Mercosur y Unasur. La hipótesis inicial se confirma empíricamente: el arreglo institucional intergubernamental es el principal responsable de las fallas y dificultades en la implementación conjunta de políticas de desarrollo de largo plazo, lo que sugiere un modelo de integración desarrollista basado en instituciones supranacionales.

ABSTRACT

This paper aims to review the history of Latin American integration, especially among South American countries. Based on a literature review, and based on the historical importance of developmental economic policies for the industrialization process and consequent economic development of the current world powers, it seeks to answer the question of why this same strategy repeatedly failed when applied to integration processes in South America. To this end, the paper makes a literature review of the historical and institutional trajectories of the three main organizations dedicated to the integration of South America: CAN, Mercosur, and Unasur. The initial hypothesis is empirically confirmed: the intergovernmental institutional arrangement is primarily responsible for the failures and difficulties in the joint implementation of long-term developmental policies, thus suggesting a model of developmental integration based on supranational institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana De Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA – TCP – Aliança Bolivariana das Américas – Tratado de Comércio dos Povos

ALC – Área de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

AP – Aliança do Pacífico

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CAN – Comunidade Andina de Nações

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

IIRSA – Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – *North America Free-Trade Agreement* – Acordo de Livre-Comércio da América do Norte

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

TEC – Tarifa Externa Comum

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UA – União Aduaneira

UE – União Europeia

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Questão Central e Objetivos	17
1.2	Justificativa e Metodologia	18
1.3	Discussão Teórica	19
1.4	O Desenvolvimentismo da CEPAL.....	21
1.5	Teorias da Integração.....	23
2	HISTÓRIA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	
2.1	Histórico da Integração de Bolívar até 1960.....	27
2.2	Da ALALC a ALADI	30
3	ESTUDO DOS TRÊS BLOCOS.....	
3.1	COMUNIDADE ANDINA.....	36
	As Instituições Andinas.....	42
3.2	MERCOSUL.....	45
	Neoliberalismo e a ALCA.....	48
	Comércio no MERCOSUL	53
	Estrutura Institucional e Problemas Políticos	55
3.3	UNASUL	59
	IIRSA e COSIPLAN.....	64
	Ascensão e Colapso Institucional da UNASUL.....	66
4	CONCLUSÃO E DISCUSSÕES.....	70
	REFERÊNCIAS.....	79

INTRODUÇÃO

Todos os países da vasta região geográfica e cultural que se convencionou chamar de América Latina, apesar de suas muitas e inegáveis diferenças em vários âmbitos (históricos, culturais, sociais e econômicos etc), também compartilham algumas importantes semelhanças nesses mesmos âmbitos – especialmente nos dois últimos - o que permite que se fale em uma economia e sociedade latino-americana de fato, sem correr o risco de se cair em generalizações ou simplificações. Essa história econômica e social compartilhada constitui o principal fator para que, apesar de suas diferentes trajetórias históricas e realidades políticas, todos os países da região compartilhem os mesmos problemas estruturais, seja o Brasil ou a Argentina, seja o Peru ou o Equador, ou o México e a Guatemala. Essa realidade de problemas compartilhados nos leva a principal justificativa a favor da integração de toda a região: a busca de soluções comuns para problemas comuns.

Pelo menos desde as independências dos países da região vem sendo buscadas formas de se romper com a dependência externa e com a pobreza e desigualdade estrutural que definem as sociedades e economias latino-americanas. Ambas essas deficiências estruturais são resultados da posição historicamente subalterna da região na divisão internacional do trabalho (países exportadores de bens primários e alimentícios baratos, e importadores de bens industriais e tecnológicos caros), cujas raízes encontram-se na colonização europeia e seu legado de exclusão e estrutura social elitista, com sociedades organizadas de forma autoritária e em torno de elites ligadas aos interesses das metrópoles, modelo social ainda dominante na região (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020).

Essas dificuldades sociais e econômicas se revelariam entraves estruturais ao pleno desenvolvimento de toda a região, cuja independência política formal nunca se traduziu em independência econômica – ou seja, em independência política de fato.

Se fizermos uma rápida análise de conjuntura da América Latina no início da década de 2020, veremos um cenário pouco animador: apesar de uma sensível redução da desigualdade social ao longo dos anos 2000 (época da chamada “onda rosa”, em que a ascensão de governos de centro-esquerda nos principais países da região coincidiu com um período de crescimento

econômico e reformas tributárias progressivas), a década de 2010 trouxe a reversão de boa parte dessas conquistas sociais da década anterior, com grande queda do PIB e aumento dos índices de desigualdade de todos os países da região, tornando a América Latina a região proporcionalmente mais socialmente desigual do mundo (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020). Agravando essa situação de penúria econômica, a pandemia de COVID-19 trouxe impactos devastadores sobre a saúde e a renda da maior parte da população, especialmente dos mais vulneráveis, e a América Latina foi uma das regiões do mundo mais impactadas (VORISEK, 2021).

Politicamente, os anos 2010 também foram marcados pela volta de governos de direita e de orientação econômica neoliberal, bem como por um grande acirramento das polarizações políticas entre esquerdas e direitas, que contribuíram ainda mais para a instabilidade institucional e fragmentação do tecido social da maior parte dos países da região. Isso acelerou um processo de erosão das instituições da democracia representativa, o que leva a volta dos temores de uma reversão dos avanços democráticos das últimas três décadas (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020). Apesar de a América Latina manter uma tradição positiva, que é a baixa incidência de grandes conflitos armados entre os países da região, paradoxalmente se mantém como uma das regiões mais violentas do mundo, devido a alta taxa de homicídios dentro da maioria dos seus países, o que mostra problemas estruturais na área de segurança pública (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020). Ao mesmo tempo, apesar do aumento dos gastos com defesa de vários países na última década, é inegável a baixa capacidade de dissuasão das forças armadas de todos os países da região, bem como a pouca cooperação regional na área militar, tornando os países vulneráveis a agressões de potências externas no futuro. (TEIXEIRA, 2013)

Todas essas debilidades estruturais podem ser atribuídas tanto a desigualdade social endêmica, já apontada, quanto ao atraso tecnológico, decorrente de uma industrialização historicamente deficiente e dependente dos grandes centros tecnológicos e financeiros. A história do desenvolvimento social e econômico de todos os países da América Latina possui grandes similaridades, que foram estudadas por importantes autores da CEPAL, como o brasileiro Celso Furtado (FURTADO, 1969): De maneira geral, toda a América Latina passou por um processo de industrialização tardio, truncado e incompleto, que pode ser dividido em três fases bem discerníveis – uma fase agro-exportadora (desde as independências das metrópoles até a crise de 1929), seguida por uma curta, mas fundamental fase industrializante

(concentrada no período 1930-1950, fase da substituição de importações), que acabou sendo interrompida na maioria dos países ao longo do período pós-guerra, inaugurando a fase atual, marcada por curtos ciclos de desenvolvimento seguidos por longos períodos de crise e estagnação (FURTADO, 1969). Apesar dos consideráveis benefícios sociais das políticas desenvolvimentistas e de substituição de importações, o caráter incompleto da industrialização em todos os países da região revelou-se um entrave ao desenvolvimento, e não logrou romper o ciclo da dependência internacional e pobreza estrutural comum a toda a América Latina (FURTADO, 1969). O processo de desindustrialização, acelerado desde a década de 1990 pelas políticas neoliberais após o Consenso de Washington, apenas agravou esse quadro (FARIA 2003).

Na economia internacional, os países da região se beneficiaram durante os anos 2000 de um grande ciclo das commodities, devido a grande demanda da China, então ainda uma potência ascendente (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014). Porém, após sua consolidação como potência econômica e a consequente redução do ritmo do crescimento do país asiático ao longo dos anos 2010, os lucros da exportação desses bens primários se reduziram consideravelmente, sem que quaisquer governos dos países da região tenham aproveitado essa oportunidade para tomar qualquer iniciativa relevante de investir os superávits comerciais no setor produtivo ou na indústria, sequer para aumentar o valor agregado das suas exportações e assim manter as taxas de lucro (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014, CEPIK, RODRIGUEZ, 2020)

Dada essa conjuntura pouco animadora, podemos nos voltar para as iniciativas de integração regional, ao menos como esperança que tantos problemas comuns também tenham soluções comuns no futuro. O problema é que a integração entre os países da América Latina é historicamente tão truncada e incompleta quanto seu processo de industrialização, com o agravante de ter gerado uma arquitetura institucional desnecessariamente complexa, a ponto de ser considerada por alguns críticos como contraditória e caótica (VAN KLAVEREN, 2018).

Tal situação foi resultado tanto das discontinuidades políticas ao longo das décadas, quanto de tentativas de adaptação da região as conjunturas externas, que tornam possível identificar as mudanças nas políticas de integração com as mudanças políticas internas e com as conjunturas extra-regionais, o que historicamente impediu uma estratégia de integração de

longo prazo e mais voltada para as necessidades perenes dos países. Assim, desde a ALALC, primeira organização de cooperação regional, fundada em 1960, teoricamente influenciada pelo desenvolvimentismo da CEPAL e envolvendo quase todos os países da América Latina, passando pelo Regionalismo Aberto, de matriz neoliberal, proposto pela própria CEPAL e que se tornou a base de organizações importantes, como o Mercosul e a CAN nos anos 1990, até a recente alternância entre governos de esquerda e direita na região e sua influência contraditória sobre as organizações de integração, fica clara a falta de continuidade das políticas adotadas, que mudam radicalmente a cada mudança de governo – ou a cada crise econômica ou nova tendência ideológica internacional.

Se formos tentar entender melhor essa arquitetura da integração, veremos que essa não foi um processo contínuo, mas uma sucessão cíclica de “ondas”, fortemente influenciadas por fatores exógenos e de política interna, já mencionados. Após as duas primeiras ondas, a primeira desenvolvimentista (“velho regionalismo” ou “regionalismo fechado”) e a segunda neoliberal (o “regionalismo aberto”), passamos por uma terceira, bastante heterogênea em suas orientações ideológicas e econômicas (“regionalismo pós-hegemônico” ou “pós-liberal”), e alguns autores afirmam que poderemos no futuro próximo presenciar uma quarta onda, de características ainda indefinidas (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014), já que há até alguns anos atrás vimos uma estagnação da integração, tanto no campo institucional quanto no econômico e político (VAN KLAVEREN, 2018).

Sobre as principais organizações e instituições que participaram desses ciclos, temos, a partir do regionalismo neoliberal dos anos 1990 (período em que começou a se formar a atual arquitetura regional) a criação do Mercosul (com Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai como membros fundadores) e da CAN (Comunidade Andina, integrada pelos países sul-americanos da costa do Pacífico e do Caribe) na América do Sul, e do NAFTA (integração comercial do México aos EUA e Canadá) na América do Norte, o que levou a uma grande cisão da América Latina no eixo norte-sul: o México, segundo maior país da América Latina em população e economia, ao optar pelo aprofundamento da integração com seus vizinhos da América do Norte, contribuiu para a consolidação desse país e da América Central e Caribe como uma zona econômica bastante distinta e separada da América do Sul (BANDEIRA, 2010), com forte influência econômica e política dos EUA, especialmente por meio do constante fluxo de dólares que entram nesses países, seja através do NAFTA, seja pelas

remessas dos milhões de imigrantes mexicanos, caribenhos e centro-americanos aos seus familiares (VORISEK, 2021).

Quanto ao Mercosul, a união aduaneira teve sua primeira década (1991-2001) marcada por grande crescimento do comércio intra-bloco, apenas para ter esse processo de integração comercial interrompido depois de 2001, devido a controvérsias comerciais entre os países membros (como o protecionismo argentino a sua indústria de automóveis, barrando os similares brasileiros), além da multiplicação de exceções á TEC (Tarifa Externa Comum), de barreiras não-tarifárias e de acordos bilaterais dos membros com países extra-bloco, sem contar as controvérsias políticas (suspensão do Paraguai, entrada e suspensão da Venezuela) ao longo das duas últimas décadas, o que apesar de não ter prejudicado tanto os fluxos comerciais entre os membros fundadores, acabou levando á relativa estagnação das instituições de integração política e social do bloco durante os últimos 30 anos (BAPTISTA, SIMAN 2021).

O antigo Pacto Andino, desde 1996 a Comunidade Andina, passou por processo semelhante: apesar de ser o mais antigo processo de integração sul-americana ainda existente, remontando á 1969, passou por vários altos e baixos políticos e econômicos durante estes mais de 50 anos, e atualmente encontra-se tão dividida por divergências políticas entre seus membros que suas instituições foram praticamente inviabilizadas (BRESSAN, LUCIANO 2018)

Mas os anos 2000 trouxeram também a terceira onda regionalista e uma considerável diversidade de iniciativas e instituições política e economicamente concorrentes: Unasul, ALBA, Aliança do Pacífico e CELAC, respectivamente.

Dessas iniciativas, a Aliança do Pacífico é a mais economicamente liberal, sendo formada por Colômbia, Peru, Chile, e também pelo México, o que pode tornar a Aliança a porta de entrada do NAFTA na América do Sul (CASTRO 2015). Sendo bem mais alinhada com os objetivos neoliberais do regionalismo aberto do que o Mercosul no seu início (que, após a ‘onda rosa’ dos anos 2000, passou a ser um bloco baseado na terceira onda, e se colocou como rival político da Aliança), a AP visa a ampla liberalização comercial e financeira com toda a região Ásia-Pacífico, embora enfrente as grandes distâncias e a baixa integração entre os países membros, o que levou a sua relativa estagnação nos últimos anos (VAN KLAVEREN, 2018). Já a ALBA (Aliança Bolivariana das Américas) é o exato oposto ideológico, sendo liderada

pela aliança de Venezuela, Cuba, Equador e Bolívia e se baseando na difusão do socialismo, anti-neoliberalismo e do anti-imperialismo norte-americano, advogando a integração política e cultural entre toda a América Latina. Apesar desse objetivos ambiciosos e revolucionários, a ALBA também logo entrou em estagnação (VAN KLAVEREN 2018).

A CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), apesar de ter se institucionalizado em 2011, no período da terceira onda, remonta aos grupos multilaterais da década de 1980 (Grupo de Contadora e Grupo do Rio). Também focada na integração política e no desenvolvimento, e também tolhida por conflitos políticos, apesar de seu ambicioso projeto original como uma organização englobando toda a América Latina, na prática sua principal função foi servir como importante interlocutora regional com a União Europeia, China, Rússia e Índia (VAN KLAVEREN, 2018). Essa atuação em política externa tende a ser crucial, especialmente na atual conjuntura geopolítica e econômica, em que uma instituição diplomática politicamente neutra poderia tirar grande proveito do atual sistema internacional, cada vez mais multipolar. Infelizmente, a CELAC tampouco pôde escapar das interferências políticas sobre essas negociações internacionais, e acabou por ter efeitos limitados mesmo nesse âmbito (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020).

Já a mais significativa Unasul é outra iniciativa menos ideológica e mais técnica, tendo metas e métodos mais realistas e politicamente mais ao centro. A Unasul se destaca por ter sido uma iniciativa brasileira e dedicada estritamente á integração sul-americana. Isso aconteceu porque após o NAFTA a política externa brasileira viu a cisão entre uma “América Latina do Norte” (fortemente ligada aos EUA) e a América do Sul (menos dependente economicamente e com mais chances de projeção geopolítica e econômica) como uma grande oportunidade de projeção de influência dentro do seu continente (BANDEIRA, 2010). Além disso, o Brasil tradicionalmente considera a América do Sul sua “zona de influência”, especialmente considerando suas vantagens econômicas na integração com países vizinhos menores, e tem historicamente pouco interesse em se integrar com países de fora de sua região, porque poderia perder essas vantagens (BANDEIRA, 2010). A cisão causada pelo NAFTA também foi o motivo principal deste trabalho se concentrar na integração dentro da América do Sul.

A Unasul foi sugerida pela diplomacia brasileira inicialmente em 2000, mas se consolidou apenas em 2008. Em geral mais focada na integração política do que no comércio, seu maior avanço foi a criação de conselhos setoriais intergovernamentais, sendo os mais importantes o

Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), primeira iniciativa relevante de coordenação dos investimentos produtivos em infraestrutura interna em escala continental; e o Conselho de Defesa Sul-Americano, que chegou a assumir a função de um regime de defesa regional, o mais próximo até agora de uma doutrina de defesa sul-americana comum (BANDEIRA, 2010). Infelizmente, entraves políticos marcaram a Unasul praticamente desde o início, reduzindo sua efetividade, até que em 2019 a organização “implodiu” após sucessões presidenciais de direita, com os principais estados-membros (incluindo o próprio Brasil) cancelando sua participação (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020).

QUESTÃO CENTRAL E OBJETIVOS

Como se mostrará ao longo deste trabalho, pelo menos desde as independências dos países da região vem sendo buscadas formas de se romper com a dependência externa e com a pobreza e desigualdade estrutural que definem as sociedades e economias latino-americanas. Sendo ambas essas deficiências estruturais resultados da posição historicamente subalterna da região na divisão internacional do trabalho (países exportadores de bens primários e alimentícios baratos, e importadores de bens industriais e tecnológicos caros), vários governos desenvolvimentistas investiram na industrialização e obtiveram consideráveis avanços sociais em seus países ao longo do século 20. Porém, por uma série de fatores políticos e sociais (incluindo a decadência do desenvolvimentismo e a hegemonia ideológica do neoliberalismo, bem como a crescente fragmentação e polarização política e partidária, e a própria alternância de poder) tornou-se muito difícil para a maioria dos países aplicarem projetos desenvolvimentistas de longo prazo, e ainda mais coordená-los com os governos de países vizinhos. Isso implica que o retorno de uma política desenvolvimentista e industrializante, hoje mais vital do que nunca para o desenvolvimento da região, depende cada vez mais da criação de entidades regionais supranacionais, dotadas de autonomia política e capazes de cooperação com os diferentes governos nacionais, com foco no estabelecimento de políticas industriais e tecnológicas e projetos de infraestrutura comuns.

Porém, não se pode negar que o processo de institucionalização da integração da América Latina não é tão recente historicamente, sendo quase tão antigo quanto o da integração

européia, até recentemente tida como modelo para outras regiões (SOUZA, SILVEIRA 2014), e que o desenvolvimentismo norteou essas primeiras iniciativas (ALALC, Pacto Andino) e influenciou importantes instituições recentes (UNASUL). Dada essa conjuntura, o problema central que motiva este trabalho é identificar porque a integração desenvolvimentista fracassou até o momento.

A hipótese principal deste trabalho é que a razão desses fracassos se deve fundamentalmente a uma estrutura institucional intergovernamental, e não supranacional, o que obstruiu o planejamento de longo prazo dos respectivos processos de integração regional, necessário para o desenvolvimento. Os dados que baseiam essa hipótese serão apresentados ao longo do trabalho.

Este trabalho terá então o objetivo primário de estudar e comparar três dessas iniciativas de integração, focadas na América do Sul – Comunidade Andina, Mercosul e Unasul - e o objetivo secundário de sugerir um modelo institucional aperfeiçoado, com foco na coordenação supranacional e no desenvolvimento social e econômico de longo prazo, com o desenho de instituições que exerçam um papel orientador e coordenador entre as políticas dos estados nacionais, traçando objetivos comuns a serem atingidos por meio de projetos comuns de desenvolvimento industrial e de infraestrutura regional.

JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA

A relevância do tema deve-se a crescente importância do regionalismo como estratégia de resposta à globalização, e à importância perene do desenvolvimentismo industrializante de longo prazo como única estratégia empírica e historicamente testada para a conquista de altos níveis de desenvolvimento humano, social, tecnológico e econômico. Um regionalismo desenvolvimentista, portanto, tende a ser crucial para uma eventual maior projeção geopolítica e econômica do subcontinente sul-americano e, mais futuramente, da América Latina como um todo.

Como metodologia, foi realizada uma ampla revisão bibliográfica sobre a integração da América Latina em geral e da América do Sul em particular, focando nas trajetórias comparadas das três principais organizações regionais institucionalizadas do subcontinente.

O trabalho está dividido em quatro grandes partes: a primeira sendo composta por essa seção introdutória; a segunda revisando sucintamente a história do regionalismo latino-americano, desde a figura de Simon Bolívar e a influência concorrente do pan-americanismo até a formação da ALALC e da ALADI; na terceira e maior, se apresentarão os três blocos sul-americanos e suas trajetórias, e na quarta e última chegaremos a um breve resumo das conclusões e possíveis sugestões.

DISCUSSÃO TEÓRICA

A principal pressuposição que baseia esse trabalho diz respeito ao modelo econômico que deve embasar um projeto de integração bem-sucedido: As teorias da integração dominantes nas últimas três décadas se baseiam em um arcabouço teórico liberal (Regionalismo Aberto, Institucionalismo Liberal, etc), e tendem a focar na redução das barreiras ao livre-comércio e na manutenção da democracia liberal entre os países integrantes, o que deveria ser suficiente para induzir o desenvolvimento social e econômico.

Mas como autores como Nils Castro e Samuel Guimarães apontam (CASTRO, 2015), nem toda a integração é necessariamente positiva. O autor defende que muitos projetos de integração não possuem interesse em promover o desenvolvimento regional, mas em perpetuar o *status quo* de dependência externa. Assim, projetos pan-americanistas, como a antiga ALCA, ou teorias de integração de viés livre-cambista e globalizante, como o Regionalismo Aberto, são exemplos do que o autor denomina de Integração Neocolonial (CASTRO, 2015). Essa integração dependente seria voltada para fora do continente, visando facilitar o fluxo de bens primários baratos para os mercados globais e de bens industrializados para os países periféricos. A alternativa seria uma Integração Emancipadora, baseada na indústria e na infraestrutura e voltada para o desenvolvimento dos mercados consumidores internos.

Já as teorias de integração dominantes na América Latina no período entre as décadas de 1950 e 1980, sistematizadas originalmente pela CEPAL, focavam no fomento dos estados ao investimento industrial e no desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura de uso comum entre os países, baseando-se em um cronograma de desenvolvimento de longo prazo. Essas políticas se baseiam em teorias desenvolvimentistas, que demandam considerável grau de planejamento econômico e intervenção estatal, cuja aplicação resultou na formação de quase toda a base industrial dos países da América latina, durante e após o período de substituição de importações (1930-1945).

Para Furtado (1969) e Chang (2004), é por meio da perspectiva histórica que o exame tanto dos conceitos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento quanto do processo de desenvolvimento experimentado pelos chamados países desenvolvidos pode ser realizado (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Chang (2004) discute a condição de vulnerabilidade dos países em desenvolvimento diante das políticas de desenvolvimento propostas pelos países desenvolvidos, e identifica a existência de um curioso paradoxo nesta relação: Em seus processos de desenvolvimento, os desenvolvidos de hoje adotaram políticas protecionistas e empregaram amplas estratégias de desenvolvimento, que envolveram desde o contrabando de máquinas e violação de direitos de propriedade intelectual á práticas de espionagem industrial contra outros países mais desenvolvidos (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Todavia, o autor ressalta que ao atingirem o *status* de desenvolvidos, as potências de hoje “puseram-se a advogar em favor do livre-comércio e a proibir a circulação de trabalhadores qualificados e de tecnologia, além de se tornarem grandes protetores das patentes e marcas registradas” (CHANG, 2004). Neste particular pode-se observar que o pensamento de Chang (2004) coincide com o pensamento desenvolvido pelo economista argentino da CEPAL, Raúl Prebisch (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

A escola desenvolvimentista aqui defendida tem a seu favor o exemplo histórico de praticamente todos os atuais países desenvolvidos (TEIXEIRA, NETO 2012), mas para nos limitarmos ao século 21, a rápida ascensão da (no momento) segunda maior economia do mundo está intimamente relacionada com a adoção de práticas de uma teoria desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA 2020). A ascensão desenvolvimentista chinesa também tem impactos consideráveis sobre as teorias da integração, pois esta vem sendo posta em prática em escala global pela China através da sua iniciativa da chamada Nova Rota da

Seda (One Belt One Road), fortemente baseada na construção de infraestrutura e investimentos produtivos, cujos impactos sobre o regionalismo latino-americano já se fazem sentir (SANTOS 2020). A hipótese deste trabalho favorece este modelo de matriz desenvolvimentista, semelhante ao desenvolvimentismo histórico na América Latina e ao atual modelo de integração econômica chinês, embora devidamente adaptado para as necessidades e as atuais realidades políticas e sociais da região.

O DESENVOLVIMENTISMO DA CEPAL

O pensamento econômico da CEPAL foi desenvolvido a partir de uma perspectiva histórica que avalia que os problemas da América Latina decorrem da exploração, sem acumulação de capital, de seus recursos internos (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Para além desta perspectiva, contudo, a CEPAL pode ser vista como fruto do esforço manifesto das principais economias da região - da Argentina, do Brasil, do Chile e do México - em estabelecer um pensamento econômico que oferecesse aos países latino-americanos, a partir de suas próprias perspectivas, propostas de desenvolvimento que permitissem a superação dos limites de crescimento econômico presentes na região desde o seu período inicial de formação (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

Para Prebisch (1949) e Furtado (1969) o (sub)desenvolvimento na América Latina foi marcado pelo desenvolvimento excessivo dos setores ligados ao mercado externo, especialmente pela atividade agro-exportadora. Em função disso, os países sul-americanos são caracterizados não só por suas vulnerabilidades econômicas externas, e por suas enormes disparidades sociais, como também pelo grande potencial não explorado de suas sociedades (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Neste sentido, pode-se dizer que a superação da condição endêmica latino-americana de subdesenvolvimento depende do rompimento com a ideia da economia clássica de que a especialização da produção, por si só, eleva o padrão de vida e cria possibilidades vantajosas de comércio para todos os parceiros comerciais em interação (vantagens comparativas). Em outras palavras, para finalmente alcançar o *status* de países desenvolvidos, as nações sul-americanas devem passar primeiro pelo seu próprio processo de industrialização (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

Ao comparar o processo de desenvolvimento econômico da América do Sul com o da América do Norte, Furtado reitera o pensamento de Prebisch (1949) ao afirmar que a condição de subdesenvolvimento sul-americano resulta de uma situação de desequilíbrio

histórico em suas trocas comerciais com o mundo desenvolvido (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Para o autor, a rejeição da teoria econômica dominante produzida pelos países desenvolvidos contribuiu enormemente para o desenvolvimento do pensamento crítico da CEPAL, pois foi exatamente a identificação dessa situação de desequilíbrio que levou o economista argentino e os pensadores da CEPAL a desenvolverem a chamada Teoria Estruturalista do Subdesenvolvimento (HAFFNER, ALMEIDA 2018, PREBISCH 1949).

Deste modo o pensamento do economista argentino, manifestado na CEPAL, inaugurou a escola de pensamento econômico mais influente do mundo periférico, marcando o pensamento desenvolvimentista latino-americano. Os adeptos dessa escola de pensamento argumentavam que cabe aos Estados assumir a condução do processo de desenvolvimento, implantando e impulsionando a industrialização por meio do planejamento econômico (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Desta forma, tem-se que os estudos sobre a situação econômica da América Latina desenvolvidos no âmbito da CEPAL procuraram oferecer alternativas de desenvolvimento aos países da região para além das “leis naturais” do mercado, que tendem a mantê-los dependentes das atividades ligadas ao setor agroexportador e a perpetuar a sua condição de subdesenvolvimento (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

A partir do final dos anos 1950, a CEPAL, sob a liderança de Prebisch, defendeu a ideia de constituição de um mercado comum latino-americano, para que a produção industrial da região pudesse ganhar escala. Um dos argumentos do pensamento da CEPAL se baseava no entendimento de que as tecnologias adquiridas pelo processo de industrialização por substituição de importações eram de alta escala e que, em função disso, ficavam subutilizadas porque os mercados internos dos países da região não eram grandes o suficiente para incorporá-las de maneira ótima (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Esta foi a principal justificativa teórica do regionalismo fechado, de base desenvolvimentista e de substituição de importações.

Em contraste, quase na mesma época, o tratamento mais detalhado da questão da integração regional dentro da visão neoclássica da teoria do comércio internacional foi obra de Viner (1950, 1953), que desenvolveu os conceitos de criação e de desvio de comércio. Para ele, os acordos regionais de comércio poderiam levar à criação de comércio entre os membros, mas também poderia haver desvio de comércio, ou seja, a substituição das importações de terceiros países mais eficientes por importações de membros do bloco regional, menos eficientes. Portanto, nessa visão liberal, o regionalismo não é visto como algo positivo (TEIXEIRA, NETO 2012). Outra característica fundamental da visão liberal do regionalismo é que ela destaca apenas a questão comercial e os ganhos de comércio (sejam eles derivados de ganhos de escala ou de vantagens comparativas), dando pouca ou nenhuma atenção ao papel das mudanças estruturais e ao progresso tecnológico (TEIXEIRA, NETO 2012).

O modelo de integração econômica proposto por Prebisch não era a abertura comercial pura e simples, multilateral, baseada na especialização na produção de produtos primários para exportação visando explorar vantagens comparativas estáticas – modelo preconizado pela doutrina liberal do comércio internacional, base da visão neoclássica da integração econômica desenvolvida por Viner (TEIXEIRA, NETO 2012). Em contraste, a proposta de Prebisch era de uma integração que atendesse as duas grandes exigências dos países latino-americanos: a industrialização e a superação da dependência e vulnerabilidade externa (TEIXEIRA, NETO 2012). Justamente para atender a estas duas exigências, a integração econômica proposta por Prebisch tinha um caráter *regional*, para fortalecer um grupo de economias periféricas e promover sua inserção conjunta na economia mundial, de forma a preservar a autonomia de seus Estados nacionais na condução do processo de desenvolvimento econômico (TEIXEIRA, NETO 2012).

Quanto ao “abandono” do desenvolvimentismo pela própria CEPAL nos anos 1990, nota-se claramente a tensão presente na própria expressão “regionalismo aberto”, na medida em que o termo “regionalismo” remete, desde suas origens, a uma forma de autoproteção de países retardatários contra os países desenvolvidos, ao passo que a expressão “aberto” remete à defesa de maior abertura comercial multilateral (TEIXEIRA, NETO 2012). Além disso, a defesa da maior abertura da região frente à economia mundial segue o argumento do comércio como principal fonte de ganhos de competitividade, presente na teoria clássica do comércio, cuja crítica tinha sido o alicerce do próprio pensamento cepalino (TEIXEIRA, NETO 2012). Assim, confirma-se a impressão inicial de que a expressão “regionalismo aberto” é uma contradição em termos: se é aberto, simplesmente não é regionalismo.

TEORIAS DA INTEGRAÇÃO

A integração regional pode ser entendida como um processo no qual unidades políticas isoladas e autônomas são direcionadas à aproximação e posterior unificação de domínios funcionais e políticos, por meio da cooperação e do estabelecimento progressivo de novas formas de governança (ANTUNES 2021). Dependendo do embasamento teórico com o qual se trabalha, diferentes aspectos podem ser adicionados à essa definição: Por exemplo, se a visão de integração partir de uma matriz neofuncionalista, considera-se que o fim último do processo integracionista é o alcance da governança supranacional, ancorada na progressiva transferência de lealdades nacionais para com a organização comunitária (ANTUNES 2021).

A supranacionalidade, por sua vez, faz referência a um tipo de jurisdição, investida em estruturas de integração regional, caracterizada por processos decisórios de maioria qualificada cuja aplicação é imediatamente reconhecida, sem necessidade de posterior aprovação estatal (ANTUNES 2021). Seria resultado de um processo de integração marcado pela progressiva concessão de soberania por parte dos governos nacionais envolvidos, que passariam a se sujeitar a um direito comunitário hierarquicamente superior à jurisdição nacional, dentro do âmbito estipulado pelos objetivos do processo de integração. Assim, a estrutura supranacional figuraria como meio termo entre uma organização internacional e uma federação (ANTUNES 2021).

Por contraste, a contraparte da supranacionalidade, a intergovernamentalidade, seria um regime institucional em que os Estados-membros detêm controle sobre a estrutura integracionista através da manutenção de sistemas decisórios baseados na unanimidade consensual das representações nacionais; e onde os termos dos tratados que embasam a integração e que constituem a organização são aplicados de forma controlada pelos Estados (ANTUNES 2021).

Aqui podemos nos basear no trabalho de Saraiva (2007) para facilitar o entendimento teórico sobre o processo de integração. Como mostra a autora, na abordagem mais comum do processo de integração, que poderíamos chamar de ‘‘Etapista’’, por ser dividida em etapas distintas, costuma-se definir cinco categorias principais de integração:

- Como forma inicial, está a *área de livre comércio* (ALC), que corresponde a uma experiência em que as tarifas e restrições quantitativas ao comércio são abolidas entre os Estados participantes, embora cada um preserve sua política comercial e tarifas próprias em relação a terceiros países (SARAIVA 2007).
- Como segunda opção, a *união alfandegária ou aduaneira* (UA) caracteriza-se pela supressão das discriminações comerciais intra-regionais e pela criação de uma *tarifa externa comum* (TEC) em relação a terceiros países, em função da qual seus membros passam a negociar questões comerciais com o exterior em bloco (SARAIVA 2007).
- Na etapa seguinte, no modelo de um *mercado comum*, são abolidas as restrições ao comércio e aos movimentos dos fatores de produção. Nesse caso, as liberdades fundamentais correspondentes à livre circulação de bens, ao capital, à mão-de-obra e aos serviços são sua característica principal (SARAIVA 2007).
- Já como experiência mais desenvolvida, a *união econômica* (UE) combina os elementos anteriores com um grau de harmonização das políticas econômicas, monetárias, fiscais e sociais, entre todos os estados participantes (SARAIVA 2007).

- Por fim, temos a *integração econômica total*, que corresponde à unificação das políticas comentadas, mais o estabelecimento de uma autoridade supra-nacional cujas decisões sejam obrigatórias para todos os membros dessa comunidade (SARAIVA 2007).

Essa classificação tem sido bastante utilizada para estudar as experiências latino-americanas de integração, que, com mais frequência, são conduzidas por interesses basicamente econômicos; assim como é requisitada para a comparação de mecanismos de integração de regiões ou momentos distintos (SARAIVA 2007).

Visando explicar o modelo e a evolução do processo europeu, a partir dos anos 1970 foram desenvolvidas quatro perspectivas explicativas, vinculadas às grandes correntes de pensamento das Relações Internacionais: o neofuncionalismo, o institucionalismo, o intergovernamentalismo ou neorealismo e, mais recentemente, o construtivismo (SARAIVA 2007).

- A perspectiva neofuncionalista defende que a integração ocorreria por ser funcionalmente eficiente. Em si mesma, traria uma tendência ao aumento progressivo da integração econômica como um processo cumulativo, marcado pela transferência gradual das lealdades políticas para as instituições supranacionais, até atingir a integração política. Sua principal preocupação é a dinâmica das instituições integradoras (SARAIVA 2007).

- Já o institucionalismo também segue a tradição funcionalista, aceitando a influência importante das instituições comuns sobre o processo de integração, assim como a participação de elites nacionais como atores impulsionadores do processo (SARAIVA 2007).

- O intergovernamentalismo, por sua vez, é vinculado ao neo-realismo no campo das Relações Internacionais, que identifica os alinhamentos regionais com a formação de alianças dentro de um sistema internacional mais amplo. Com isso, aponta os fatores externos como principal elemento impulsionador da integração. Internamente, localiza como elementos-chave para o desenvolvimento do processo de integração a soberania dos Estados membros e seus interesses nacionais. Essa abordagem defende sempre o Estado como ator principal (SARAIVA 2007).

- Por fim, a perspectiva construtivista explica a evolução dos processos de integração a partir do papel das ideias. Em termos mais gerais, as estruturas da política internacional são mais sociais do que materiais, e acomodam as identidades dos atores, seus interesses e comportamentos (SARAIVA 2007).

Para encerrar estas considerações teóricas, podemos nos perguntar sobre os autores que desenvolveram abordagens teóricas para explicar o regionalismo desenvolvimentista. Entre estes podemos citar Faria (2003), que em uma interessante abordagem multidisciplinar, empresta da biologia o conceito de autopoiese, ou de auto-regulação interna característica dos organismos vivos, aplicando-o ao desenvolvimento de um processo de integração produtiva bem-sucedido, com uma crescente "simbiose" entre "organismos" econômicos distintos, mas similares, resultando em uma espécie de "superorganismo" econômico, de alcance regional. É esse processo de autopoiese de uma região que tende a ser prevenido pela

interferência de “superorganismos” exógenos, interessados em absorver para si os fluxos comerciais regionais.

Em seu trabalho sobre o Mercosul, o argumento central do autor vê o processo de integração econômica no Cone Sul da América Latina como uma manifestação de um ciclo de expansão da dimensão espacial do capitalismo em curso em todo o Planeta. Como é da própria natureza desses sistemas econômicos, suas tendências manifestam-se por impulsos cíclicos e em todos os lugares onde a forma de sociabilidade dominante é a capitalista (FARIA 2003). Seguindo essa lei de movimento, os sistemas econômicos dessa região meridional da América expressaram à sua maneira a tendência à mudança de sua dimensão espacial na constituição do Mercosul. Os mecanismos aparentemente automáticos das economias capitalistas, comandados por suas propriedades de auto-referência e autoprodução, deram um tom de inexorabilidade e inevitabilidade a esse processo (FARIA 2003).

Para o autor, é possível vislumbrar dois caminhos para essa transformação, caminhos que põem em polos opostos uma inclinação pelo global e outra pelo local: Pelo primeiro caminho respondem os acontecimentos e os desdobramentos do processo de integração sul-continental até o presente, especialmente nos anos 90, após a assinatura do Tratado de Assunção, na fase chamada livre-cambista (FARIA 2003). Assim, a “liberalização comercial horizontal, o desinteresse por regulações que não fossem aquelas imediatamente relacionadas ao comércio e ao movimento de capitais, como as financeiras, de normatização ou de solução de controvérsias, e etc., fazem contraponto ao pouco desenvolvimento institucional do Mercosul, à sua evolução relativamente muito inferior nas esferas social e política (educação, seguridade social, representação política)” (FARIA 2003).

Mas, com mostra o autor, o avanço desse tipo de integração não contribui para a formação de um sistema econômico regional unificado, que venha a representar uma nova dimensão espacial integrada para a economia da região. Ao contrário, significará, uma vez consolidado, “um retorno ao estágio pré-independência dos sistemas econômicos sul-americanos, no qual um arquipélago de enclaves produtivos localizados em diferentes lugares do continente mantinha escassos vínculos internos e se relacionava primordialmente com os sistemas econômicos colonizadores da Europa” (FARIA 2003). Esta é a já citada “integração neocolonial”.

Um outro caminho, entretanto, é possível: Como argumentado pelo autor, a retomada do processo pelo qual os sistemas econômicos regionais vinham “desenvolvendo propriedades autopoieticas, estabelecendo suas fronteiras e mecanismos de autoprodução e auto-referência, numa outra dimensão espacial, é não apenas uma possibilidade teórica, mas o caminho que está sendo trilhado pelos sistemas econômicos capitalistas mais desenvolvidos” (FARIA 2003). Como se vê, mesmo após quase 20 anos, este trabalho do autor manteve toda a sua relevância.

HISTÓRIA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO DE BOLÍVAR ATÉ 1960

O primeiro e mais conhecido e importante dos projetos de integração autonomistas da América Latina é de autoria do próprio Simon Bolívar, militar e estadista venezuelano que liderou as lutas pela independência da maioria dos países da América do Sul e cuja atuação política posterior foi fundamental para a consolidação das novas repúblicas no continente. Segundo o próprio Bolívar escreveu na década de 1820 (BOLÍVAR, 2013), tal integração se daria no âmbito político e militar, estruturando uma força militar comum para defender as repúblicas recém-independentes de eventuais contra-ataques da Espanha ou aliados da Santa Aliança europeia. Embora esse projeto já abrangesse a América Latina como um todo, incluindo o também recém-independente México, e advogasse uma capital federal no Panamá, sede de um Conselho Deliberativo (BOLÍVAR, 2013), a motivação central da União seria militar, não econômica. É difícil avaliar qual seria o grau de sucesso desse empreendimento se tivesse sido realizado, mas a consolidação das elites dentro das repúblicas e o enfraquecimento da ameaça da Santa Aliança, bem como as grandes dificuldades políticas e econômicas, impediram sua concretização. Porém, este projeto de integração autóctone enfrentaria considerável competição de agendas de fora da região, financiadas pela maior potência econômica do continente americano.

Como mostra Saraiva (2007), durante o século 19, havia duas formas de pan-americanismo dominantes. A primeira visão – conhecida como bolivarianismo ou bolivarismo – tomava como base os ideais unificadores de Simon Bolívar e propunha a formação de uma

confederação interamericana de Estados. A segunda perspectiva – conhecida como monroísmo – era inspirada na Doutrina Monroe. Baseada na frase “América para os americanos”, a doutrina foi apresentada pelo então presidente dos EUA em 1823 com o objetivo de garantir que as metrópoles europeias não intervissem mais na região (SARAIVA 2007).

Dessas duas visões vigentes desde essa época, o bolivarismo tem até hoje um papel importante no campo das ideias da América Latina, na percepção que as sociedades latino-americanas têm de si mesmas e nas reflexões que incentivaram os processos de integração regional e sub-regional (SARAIVA 2007). A noção de integração então baseava-se num sentimento que provinha de uma herança colonial comum, de alguma identidade nas formas de alcançar a independência; portanto, de uma percepção coletiva de unidade política. Mas no campo dos resultados concretos, já no decorrer do século 19, o bolivarismo foi sendo desacreditado e gradualmente abandonado pelos países da região (SARAIVA 2007).

Em 1826, Bolívar convocou o Congresso do Panamá (Grã-Colômbia, Peru, México e Províncias Unidas Centro-Americanas participaram), que visava montar uma confederação interamericana; foi um fracasso. Brasil, Argentina e Estados Unidos não compareceram (SARAIVA 2007). Nas décadas seguintes, houve outros congressos (1847, 1856, 1864), igualmente com pouco êxito. Os resultados das reuniões foram acertos parciais, com poucas decisões concretas. A falta de unidade entre os países da região, as rivalidades políticas e a crescente oposição dos Estados Unidos impediram que o projeto tivesse sucesso. Em 1864, chegou a ser aprovado o Tratado de União e Aliança Defensiva, que criava uma confederação. Mais tarde, no entanto, ele não foi ratificado por nenhum dos países que o assinaram (SARAIVA 2007).

Contudo, apesar dos aparentes fracassos dessas tentativas soberanas de integração, desde o plano das ideias, o bolivarismo – se examinado por uma ótica construtivista – serviu como elo para a manutenção do espírito de solidariedade do subcontinente latino-americano, o que teve já no século 20 uma influência favorável sobre os esforços de integração na região (SARAIVA 2007). Porém, até 1950, em termos práticos e funcionais, prevaleceu o pan-americanismo forjado a partir da Doutrina Monroe, ancorado na perspectiva norte-americana de perfil notadamente neo-realista (SARAIVA 2007).

A Doutrina Monroe, por sua vez, pautou o relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina desde a época de Bolívar, sendo oficializada com o pronunciamento do presidente norte-americano em 1823. Visava inicialmente objetivos similares aos de Bolívar: afastar a influência europeia na região, anular o grande poder político e econômico que a rival Grã-Bretanha exercia sobre os países recém-formados, e barrar qualquer anseio da Santa Aliança de agir contra a independência das ex-colônias espanholas (SARAIVA 2007). Por outro lado, embora da independência (1776) até o final da Guerra Civil norte-americana (1865) os Estados Unidos tenham vivido um longo período de maturação como potência, a

perspectiva de estabelecer “relações especiais” com a América Latina já estava presente (SARAIVA 2007).

A ideia do “destino manifesto” pregava uma crença na “superioridade da civilização norte-americana” e, portanto, atuava como justificativa moral e fundamentação intelectual para a expansão econômica e ideológica dos Estados Unidos sobre todo o continente Americano. Essa perspectiva marcou fortemente o pensamento da sociedade norte-americana e se formou no período pouco anterior à Guerra de Secessão (SARAIVA 2007). A Doutrina Monroe e o “destino manifesto” foram então praticamente fundidas, e se converteram nas bases do pan-americanismo que na prática marcou as relações interamericanas até a Segunda Guerra Mundial (SARAIVA 2007).

Essa auto-percepção de superioridade tinha um caráter idealista (mas com armas realistas, como é típico dos EUA) e serviu como justificativa para diversas ações intervencionistas dos Estados Unidos ainda durante o século 19. No final daquele século (1889-1890), com os EUA já consolidados como potência hemisférica, e dentro do espírito do pan-americanismo monroísta, houve, em Washington, a I Conferência Internacional Interamericana, que inaugurou uma série de conferências ocorridas até a Segunda Guerra Mundial (SARAIVA 2007, MANTOVANI 2006). A intenção norte-americana ao convocá-las era montar uma União Aduaneira (UA) com todos os países latino-americanos, mas essa iniciativa encontrou certa resistência inesperada por parte de alguns países da América do Sul (SARAIVA 2007, MANTOVANI 2006).

Esses países latino-americanos – liderados pela Argentina – entendiam que uma UA criaria problemas para os sistemas nacionais de arrecadação de impostos, uma vez que o imposto principal para essas nações era sobre importações (SARAIVA 2007). A diplomacia norte-americana limitou-se então a montar um órgão mais burocrático (a União Pan-Americana), com secretaria em Washington, que contribuiu para pequenos avanços no campo do direito comercial internacional (SARAIVA 2007, MANTOVANI 2006).

Em termos mais gerais, as conferências alteraram a ideia de solidariedade continental (colocando-a sob comando dos EUA e dos seus interesses) e coincidiram com a expansão imperial dos Estados Unidos sobre toda a região (SARAIVA 2007). Na prática, serviram como dimensão aglutinadora e burocrática da expansão norte-americana. Até 1930, a ideia de pan-americanismo em ação ficou basicamente circunscrita a essa doutrina, permitindo a expansão dos Estados Unidos sobre a região por meio do comércio e de investimentos, e com o apoio eventual da chamada diplomacia canhoeira (*big stick*). Sua institucionalização nos marcos das conferências facilitou a articulação dos países da região sob a liderança dos Estados Unidos (SARAIVA 2007, MANTOVANI 2006).

Houve algumas tentativas sub-regionais alternativas de articulação independente que tiveram lugar no período, embora também sem êxito. Entre 1910 e 1915, formou-se o Pacto ABC, entre Argentina, Brasil e Chile, que pretendia atenuar, diante do cenário internacional, as divergências e tensões crescentes entre os três países; no entanto, esse acordo nunca entrou

em vigor (SARAIVA 2007). Em 1921, foi assinado o Pacto da União Centroamericana, entre Guatemala, El Salvador e Honduras, mas também sem avanços (SARAIVA 2007).

A partir da década de 1930, a nova política norte-americana da ‘boa vizinhança’ inaugurou uma nova etapa no pan-americanismo, baseada, desta vez, nas negociações diplomáticas e na colaboração econômica e militar (SARAIVA 2007). Todavia, foram mantidos os objetivos principais do período anterior: assegurar a liderança norte-americana, a estabilidade política na região, os mercados e as matérias-primas para a economia dos Estados Unidos (SARAIVA 2007).

Em 1941, durante a Segunda Guerra Mundial, houve em Montevideu a I Conferência Econômica da Bacia do Prata, na qual foram aprovados acordos regionais entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Foi comentada pela primeira vez a possibilidade de se formar uma UA entre esses países (SARAIVA 2007). Nesse mesmo ano, foi assinado o Tratado sobre Livre Intercâmbio entre Argentina e Brasil, mas as posições diferentes assumidas por ambos no decorrer da Guerra (Brasil lutou ao lado dos Aliados, enquanto a Argentina se manteve neutra) inviabilizaram sua aplicação (SARAIVA 2007).

Após a Segunda Guerra, os Estados Unidos reorganizaram o pan-americanismo em instituições intergovernamentais – a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) –, vinculando este último ao anticomunismo, dentro de uma estratégia de baixos custos de manutenção dos interesses norte-americanos na região (SARAIVA 2007). Os países latino-americanos, por sua vez, tinham outras expectativas: esperavam um apoio necessário para o desenvolvimento econômico, visto como parte da segurança regional. Nesse mesmo período, em outras regiões, com destaque para a Europa generosamente ‘ajudada’ pelo Plano Marshall dos EUA, iniciaram-se importantes processos de integração regional de cunho econômico ou de defesa (SARAIVA 2007).

Ainda em 1948, teve lugar a Conferência Econômica Grã-Colombiana, na qual Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá (os antigos integrantes da Grã-Colômbia de Bolívar) propuseram a formação de uma UA, sem êxito (SARAIVA 2007). Nos anos 1950, a criação e evolução da Cepal (1948), a formação da Comunidade Europeia, a assimetria das expectativas latino e norte-americanas sobre o pan-americanismo e a perda de dinamismo das economias latino-americanas, consequência do término da Segunda Guerra Mundial, incentivaram o início de debates mais abrangentes sobre a integração independente entre os países da região (SARAIVA 2007).

DA ALALC Á ALADI

Nos anos 1960, os países latino-americanos viveram as primeiras experiências importantes de integração entre si, diferentes do modelo existente de pan-americanismo baseado em relações de subordinação e dependência entre América Latina e Estados Unidos (SARAIVA 2007). Após a Segunda Guerra Mundial, as relações dos países da região com os Estados Unidos,

embora mais organizadas em instituições intergovernamentais formais, apresentaram uma grande diferença de expectativas: Enquanto os norte-americanos buscavam manter a região dentro dos estreitos limites do bipolarismo da Guerra Fria (resumindo a questão social ao combate ao socialismo), os países latino-americanos, inspirados pelo grandioso plano norte-americano de reconstrução da Europa (Plano Marshall), esperavam um avanço – prometido, mas nunca ocorrido - no campo do desenvolvimento econômico (SARAIVA 2007).

Na década de 1950, as economias nacionais subdesenvolvidas viveram problemas de perda de dinamismo. O fim da Segunda Guerra, o advento da Guerra Fria e o grande aumento do protecionismo dos mercados europeus trouxeram um desequilíbrio externo que se agravou na segunda metade dessa década, causando riscos de estagnação econômica (SARAIVA 2007). Foi nessa época que economistas vinculados à Cepal começaram a pensar, então, em um projeto comum para o desenvolvimento regional (SARAIVA 2007). Com já citado anteriormente, o ideário cepalino introduzia a divisão do mundo entre centro e periferia e apontava para a necessidade de um desenvolvimento industrial interno e autônomo, por meio do processo de substituição de importações como forma de superar a situação de periferia – o projeto desenvolvimentista (SARAIVA 2007). 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. Desse modo, levantava-se 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 (SARAIVA 2007). Tratava-se evidentemente de um projeto fechado, orientado para o interior do continente. A proposta cepalina visava, em última instância, produzir internamente os insumos provenientes dos países industrializados e, com isso, romper os laços de dependência que mantinham os países da região na situação de periferia (SARAIVA 2007).

A proposta de formar um mercado comum latino-americano apresentada pela Cepal – organização da ONU, então independente da estrutura pan-americanista da OEA, e que já era atacada pelos Estados Unidos como “desnecessária” e “uma defensora de tendências estatizantes” – enfrentou-se com a oposição norte-americana. Segundo a perspectiva norte-americana e seus defensores, o importante seria criar um mercado regional (das Américas) – identificado com o que seria uma área de livre comércio– visando proporcionar maiores oportunidades para o comércio competitivo, acabando com as restrições comerciais e os privilégios monopolistas exclusivos (SARAIVA 2007). No entanto, esse tipo de integração liberal ainda não interessava à América Latina nessa época. A percepção dominante entre os economistas latino-americanos nesse momento era de que uma abertura comercial não contribuiria em nada para o desenvolvimento; ao contrário, o livre comércio era identificado com o desenvolvimento desigual das diversas partes do mundo (SARAIVA 2007). O desenvolvimento aparecia mais vinculado ao planejamento estatal para o crescimento industrial interno, e a própria integração comercial não visava aumentar a competitividade das indústrias, mas sim criá-las (SARAIVA 2007). Ironicamente, empresas transnacionais de origem norte-americana e europeia que atuavam na região tampouco mostravam interesse pela proposta do governo dos Estados Unidos, pois se beneficiavam do modelo orientado para o mercado interno, produzindo para este e atuando como vínculo entre esse modelo e o exterior, embora tampouco apoiassem projetos mais abrangentes de substituição de importações (SARAIVA 2007).

A partir de estudos sobre o pensamento cepalino, iniciaram-se debates acerca das possibilidades de se implementar um processo de integração, sobretudo nos países do sul do continente. Além da influência intelectual da CEPAL, a ideia de integração econômica regional começou a ganhar força na América do Sul na segunda metade da década de 1950 influenciada pela assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) (ARAÚJO, FILHO 2015). Mais especificamente, a constituição da CEE parece ter impactado de duas formas as autoridades sul-americanas: por um lado, exerceu certo “fascínio” sócio-econômico e demandas de reprodução daquela experiência na América Latina, e, por outro lado, gerou um receio de que a formação deste bloco econômico resultasse em um aumento das barreiras comerciais e em uma diminuição dos fluxos comerciais para os mercados europeus (ARAÚJO, FILHO 2015).

A ALALC

A ALALC nasceu na cidade de Montevidéu no Uruguai, em Fevereiro de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevidéu. A organização assimilava algumas propostas da Cepal discutidas durante os anos anteriores, mas limitava seus objetivos à formação de uma área de livre comércio (ALC), sendo uma organização de cooperação econômica que almejava a gradativa redução de tarifas alfandegárias entre os países-membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) e a criação de uma área de livre comércio, originalmente prevista para se consolidar dentro dos próximos 12 anos, ou seja, até 1972 (SOUZA, SILVEIRA, 2014). A ALALC foi uma inovação crucial na história do regionalismo latino-americano, tanto por sua abrangência ambiciosa (incluindo quase todos os países da América do Sul, mais o México) e por ter sido a primeira organização regional a se institucionalizar por conta própria, fora da influência da OEA, quanto por ser a primeira experiência real de integração que não incluía os Estados Unidos como parceiro.

Além disso, é importante mencionar que no contexto da Guerra Fria – no qual os países eram impelidos a se alinharem as orientações políticas, econômicas e ideológicas emanadas dos dois polos antagônicos de poder, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – a assinatura do Tratado de Montevidéu representou uma importante ruptura com o pensamento econômico defendido pelos EUA, que enfatizava a importância do respeito às “leis das vantagens comparativas” nas transações comerciais realizadas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (HAFFNER, ALMEIDA 2018). No entanto, por ser acima de tudo uma ALC, resumia-se a motivações e objetivos de ordem comercial, ficando

bastante limitada em outros âmbitos e sendo desde o início marcada pela escassez de vínculos econômicos e políticos mais profundos entre os países participantes (SARAIVA 2007).

A literatura sobre a ALALC é razoavelmente dividida sobre o grau de sucesso dos objetivos da organização ao longo dos seus 20 anos de existência: Para alguns autores, a organização obteve resultados modestos mesmo no que diz respeito ao aumento do comércio entre os países membros: as exportações intrabloco passaram de 6,7% para 10,1% e as importações de 8,1% para 11,2% entre os anos de 1961 e 1970, um crescimento relativamente modesto, ainda mais em meio a uma conjuntura internacional muito mais favorável do que a da década seguinte (ARAUJO 2021). Outros autores porém, apontam que ao finalizar a década de 1970, a região havia logrado uma participação mais elevada nas exportações e importações do conjunto de países e também de cada nação individualmente. Sendo assim, para todo o período de 1961-1980, as contribuições da região nas exportações evoluíram de 4% para 48% e as importações de 4% para 46% (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Independente das questões comerciais, é negável que a organização enfrentou muitas dificuldades: Em primeiro lugar, já se mencionou que a ALALC orientava-se para uma integração marcadamente no âmbito comercial, que deixava de lado itens fundamentais da proposta cepalina, como uma maior articulação entre os planejamentos industriais nacionais (SARAIVA 2007). O próprio comércio intra-regional não tinha uma rede de transportes, infraestrutura ou serviços financeiros que o agilizassem. Como agravante, o montante da redução de tarifas e barreiras comerciais foi pouco ambicioso (SARAIVA 2007). Além disso, a ALALC teria sido incapaz de corresponder às expectativas da maior parte de seus membros: Países médios e pequenos esperavam que a integração contribuísse para a aceleração de seus respectivos processos de industrialização e não ficasse restrita apenas ao aspecto comercial, visto que estes países não estavam prontos para tirar vantagem das concessões tarifárias. Já os países maiores da região (Brasil, Argentina e México) estavam satisfeitos apenas com a perspectiva de expandir suas exportações, e defendiam a liberação plena do intercâmbio de produtos, não tendo interesse em iniciar políticas que incentivassem a industrialização, pois estes já contavam com parques industriais e exportavam produtos manufaturados, diferentemente de seus vizinhos menores (ARAUJO 2021). Assim, mesmo dentro da ALALC, os países mais industrializados tentavam “chutar a escada” (na famosa expressão de Chang, 2004) dos menos desenvolvidos.

Em termos de estrutura institucional, a ALALC era limitada por seu caráter estritamente intergovernamental, baseado em órgãos compostos de representantes diretos dos governos, desprovidos de qualquer vestígio do supranacional (SARAIVA 2007). Nesse caso, não houve nenhuma iniciativa de criar instituições organizadas a partir do espaço de interseção entre os países-membros, nem foi considerada a criação de espaços para a participação de representantes das sociedades civis das respectivas nações. Dependia-se totalmente, portanto, das disposições dos governos dos países participantes (SARAIVA 2007). A ALALC também teve problemas derivados da rigidez nos prazos e mecanismos de integração com os quais foi originalmente concebida, porque não admitiam outras formas de negociação (CASTRO 2015).

Ainda em relação aos países-membros, e como consequência desse caráter intergovernamental dentro da ALALC, seus projetos internos de crescimento econômico, mesmo que de cunho desenvolvimentista, orientavam-se para a própria industrialização nacional, em detrimento de parceiros externos. Justamente pela adoção do desenvolvimentismo dentro da maior parte dos países sul-americanos, naquele momento os países-membros da ALALC estavam focados em desenvolver seus próprios mercados domésticos, para isso utilizavam-se de controles rígidos sobre as importações, reduzindo a possibilidade de complementação entre os parques industriais dos países do bloco (SOUZA, SILVEIRA, 2014). As indústrias estavam direcionadas para o mercado nacional; temia-se muitas vezes a competição de rivais mais eficientes de países vizinhos (SARAIVA 2007). Para os agentes econômicos internos, os incentivos recebidos para a industrialização doméstica tornavam a busca de mercados externos – sobretudo de outros países latino-americanos – um elemento secundário. Dessa forma, o projeto proposto não apresentava uma congruência efetiva com os interesses econômicos domésticos, nem uma presença relevante de uma real interdependência entre as economias nacionais da região (SARAIVA 2007).

Já no plano político, durante o período correspondente (1960-1980), diversos países da região tiveram governos ditatoriais militares que, naquele momento, não mostravam disposição de partilhar espaços da soberania nacional nem identificavam benefícios eventuais provenientes de algum tipo de aliança com os países vizinhos. Esses governos tinham projetos internos de crescimento econômico e externos de projeção nacional (SARAIVA 2007).

Na tentativa de solucionar os impasses que limitavam o espaço de atuação da Associação, seus signatários se reuniram na capital venezuelana da cidade de Caracas para discutir a extensão do prazo inicial para o estabelecimento da área de livre comércio latino-americana. Deste modo, em dezembro de 1969, por meio da celebração do “Protocolo de Caracas”, os países membros da ALALC concordaram em estender o prazo para formação da área de livre comércio latino-americana em oito anos, ou seja, a conclusão do processo deveria ocorrer até o dia 31 de dezembro de 1980 (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

Como elemento relativamente nocivo para o desenvolvimento da Alalc, mas interessante para o avanço das experiências sub-regionais de integração, também em 1969, em função de diferentes posições acerca do comportamento esperado nos marcos da Alalc, os chamados países “desenvolvimentistas” (Peru, Chile, Bolívia e Equador) formaram um subgrupo

regional em seu interior, o Pacto Andino, abordado mais adiante. Colômbia e Venezuela entraram em 1973 e o Chile saiu em 1976 (SARAIVA 2007). Antes disso, a possibilidade de celebração de acordos sub-regionais no âmbito da ALALC resultou no Acordo de Cartagena, assinado em 1969, que culminaria na consolidação do Pacto Andino e posteriormente da Comunidade Andina de Nações (CAN) e, mais posteriormente, nos tratados de “Preferências Tarifárias Regionais” e uma sequência de “Acordos de Complementação Econômica”, que ainda mais tarde desencadeariam a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

A ALADI

Em consequência de todas essas dificuldades, os críticos da ALALC consideram que a Associação, por não ter conseguido estabelecer suas metas de liberalização de forma abrangente, fracassou em suas propostas basilares. Todavia, chama-se a atenção para o fato de que apesar dos enormes desafios enfrentados pela ALALC, a Associação de algum modo conseguiu fazer avançar o processo de industrialização de seus membros, pois se ela “não estivesse lá, servindo como um instrumento para que outros acordos fossem feitos, estes acordos não existiriam”(HAFFNER, ALMEIDA 2018). Sob esta ótica, vários autores consideram que não é adequado falar em fracasso da ALALC, mas sim em substituição. Deste modo, por ocasião da assinatura do segundo Tratado de Montevideo, em agosto de 1980, a ALALC foi substituída pela atual ALADI (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

A novidade da ALADI, em relação a ALALC, foi a adoção das noções de gradualismo e progressividade na formação da área de livre comércio latino-americana (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Essa iniciativa, ao reavaliar as dificuldades da iniciativa anterior, estabeleceu uma pauta mais modesta e pragmática, que objetivava, em longo prazo, a consolidação de um mercado comum latino-americano para os países-membros (os mesmos que compunham a ALALC). Porém, mediante a adoção de um “mecanismo geral flexível”, possibilitava também a celebração de acordos sub-regionais entre os participantes, dando início efetivamente à prática do bilateralismo (SOUZA, SILVEIRA, 2014). No que diz respeito às questões de liberalização tarifária a ALADI adotou medidas mais flexíveis que a sua antecessora, pois seu esquema regional de preferência tarifária permitiu a criação de uma importante margem de manobra em relação a terceiros países (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

Resumidamente, A ALADI pretende criar uma área de preferências econômicas encaminhada a lograr um mercado comum latino-americano mediante três mecanismos: uma preferência alfandegária regional aplicada a produtos originários dos países membros, frente aos tributos vigentes para terceiros países; acordos de alcance regional (comuns à totalidade dos países membros); e acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países membros (CASTRO 2015). Tais acordos podem abarcar diversos temas, como desoneração alfandegária e promoção do comércio; complementação econômica; comércio agropecuário; cooperação financeira, tributária, aduaneira, sanitária; preservação do meio ambiente;

cooperação científica e tecnológica; promoção do turismo; normas técnicas; e outros campos (CASTRO 2015).

Como se pode perceber, a ALADI já não possui influência considerável dos ideais cepalinos, sendo em alguns aspectos uma antecessora de formas mais liberais de regionalismo. Tampouco pode-se afirmar que sua antecessora ALALC fracassou devido ao ‘esgotamento do desenvolvimentismo’, pois na prática dedicou-se ao livre-comércio, e sua estrutura intergovernamental dificultou qualquer forma de coordenação industrial entre os países-membros – um problema perene de todas as instituições sucessoras dedicadas ao regionalismo sul-americano, como veremos adiante.

ESTUDO DOS TRÊS BLOCOS

CAN – COMUNIDADE ANDINA

A Comunidade Andina, criada em 1969 como Pacto Andino, com metas de integração ambiciosas, atravessou diversas fases da história sul-americana e se adaptou a cada contexto (ARAUJO 2021). Foi refundada na década de 1990 e teve como maiores êxitos o incremento comercial entre seus membros, o fortalecimento de suas instituições e a formação de uma união aduaneira incompleta. Apesar de ter atingido relativo sucesso no intercâmbio comercial entre seus membros e de ser um importante fórum de diálogo para questões comuns da região, a CAN não atingiu o objetivo de aprofundar a integração através de suas instituições, estratégia que permitiria diminuir a dependência dos voluntarismos presidenciais (ARAUJO 2021).

Para falar das origens do Pacto Andino é necessário lembrar a grande influência da obra “*Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano*” (também conhecido como “*Documento de los Cuatro*”), de 1965, para a formação do bloco andino. Escrito por Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera Lane e Carlos Sanz de Santa María, a pedido do presidente chileno Eduardo Frei Montalva (1964-1970), o Documento dos Quatro representou um marco na história da integração latino-americana ao apontar as falhas da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e propor a reformulação de suas políticas para atender aos interesses dos países economicamente mais frágeis (ARAUJO 2021). O Documento dos Quatro surge em um contexto de insatisfação dos presidentes andinos com a ALALC, e o texto final é uma estratégia completa de integração para a formação de um mercado comum e suas sugestões seguem as linhas básicas do pensamento cepalino, porém, com maior ênfase na integração regional (ARAUJO 2021). O objetivo original não foi cumprido, porém o diagnóstico produzido pelo Documento sobre a região e as suas sugestões para a criação de um mercado comum que considerasse as disparidades econômicas entre os países influenciaram a criação do primeiro projeto de integração sub-regional do continente em 1969, o Pacto Andino (ARAUJO 2021).

A primeira crítica do Documento versava sobre a pouca interação econômica entre os países da ALALC. O isolamento recíproco se estendia também às áreas de comunicação, educação, cultura e pesquisa, o que repetiria o modelo de desenvolvimento latino-americano do século 19: os países interagiam de forma isolada com os grandes centros mundiais, vivendo “do reflexo que estes irradiavam” (ARAUJO 2021). O isolamento entre as economias prejudicava também a industrialização, pois os países passam a produzir os mesmos produtos que seus vizinhos, quando poderiam alcançar mais eficiência e redução de custos se as indústrias regionais se complementassem (ARAUJO 2021).

Os autores enfatizavam ainda que a integração facilitaria a ampliação dos mercados e aceleraria o desenvolvimento econômico, com a ressalva de que os países deveriam utilizar os rendimentos resultantes do processo para efetuar as reformas econômicas e sociais, tão necessárias na região (ARAUJO 2021). Um subcapítulo do texto tem como título “*La necesidad de decisiones políticas*” e destaca a importância do envolvimento dos líderes de cada país e de suas respectivas sociedades civis para o avanço do mercado comum. Os economistas propõem órgãos políticos para acelerar o processo de integração, como o conselho de ministros, a junta executiva e um parlamento latino-americano. Mais tarde, a Comunidade Andina (CAN) adotaria um sistema de instituições bastante similar a essa proposta (ARAUJO 2021). Esse trecho também destaca a complementaridade entre o desenvolvimento regional e o nacional, visto que deveriam caminhar juntos e não serem entendidos como concorrentes (ARAUJO 2021).

A indústria ocupa papel central na proposta do Documento, e deveria ser incentivada através da complementaridade entre os países da região, diminuindo assim os custos de produção e introduzindo a especialização em cada setor (ARAUJO 2021). O texto reconhece a limitação dos benefícios da substituição de importações, visto que cada país já tinha estabelecidas suas próprias indústrias (com diferentes graus de eficiência) separadamente. Era momento, portanto, de integrar a produção para aumentar a produtividade (ARAUJO 2021).

Estavam lançadas as bases que culminariam no Acordo de Cartagena, assinado pela Bolívia, Chile, Equador e Peru em 26 de maio de 1969 em Bogotá, dando origem ao Pacto Andino.

Para muitos autores, o Pacto Andino foi o processo de integração mais ambicioso e amplo realizado no chamado Terceiro Mundo até então, e por mais de duas décadas representou a única tentativa de integração regional na América do Sul (ARAUJO 2021). A ALALC sairia enfraquecida desse processo, mas é inegável que foi, juntamente com a CEPAL, a responsável por manter vivo o espírito integracionista na América Latina na segunda metade do século 20. Por se tratar da primeira experiência do gênero, a ALALC serviu de plataforma para as tentativas posteriores de integração (ARAUJO 2021). Dessa forma, de acordo com a lógica integracionista proposta originalmente pela CEPAL e influenciado pelas ideias contidas no Documento dos Quatro, o Pacto Andino tentou evitar os erros da ALALC: além das questões comerciais, seriam necessárias estratégias de fomento das indústrias e de atração de investimentos para lograr o desenvolvimento econômico (ARAUJO 2021). Foram criados os Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial, cujo objetivo era aprofundar a industrialização de maneira homogênea e estimular a interdependência. Esse ponto do Acordo de Cartagena refletia o capítulo do Documento dos Quatro que analisava a indústria regional e que propunha um mercado comum nesse setor. A ideia era aproveitar as vantagens comparativas de cada país (recursos naturais e custos de produção) e evitar a duplicação indiscriminada dos mesmos setores, criando um parque industrial regional integrado e complementar (ARAUJO 2021).

Outra preocupação constante do Acordo de Cartagena e que possuía nítida influência do Documento dos Quatro era a preocupação com os países menos desenvolvidos do bloco: O Pacto Andino criou mecanismos para que a Bolívia e o Equador fossem protegidos dos impactos provocados pelo intercâmbio com as economias mais robustas da região, seja na área industrial, comercial ou de investimentos. Pretendia-se avançar nas três áreas simultaneamente e compartilhar de maneira equitativa seus benefícios (ARAUJO 2021).

Desde o início dos anos 1970, o Grupo Andino avançou com rapidez em outros aspectos adicionais ao concretizar uma considerável rede de acordos complementares numa ampla variedade de assuntos: financiamento do desenvolvimento, educação, saúde, transportes, industrialização, turismo, segurança etc (CASTRO 2015). No final dessa década, em 1979, o Grupo criou tanto o Tribunal Andino de Justiça quanto o Parlamento Andino, alcançando um importante nível de institucionalização (CASTRO 2015). Essa institucionalização incluiu a criação de alguns órgãos que mais tarde teriam desenvolvimento próprio como entidades autônomas e que logo adquiriram uma projeção geográfica maior que a andina. Entre elas, destacou-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), instituição financeira de cooperação para o desenvolvimento sustentável que depois se converteu no Banco de Desenvolvimento

da América Latina, e cumpre essa função em escala regional (CASTRO 2015). Outra iniciativa que logo se expandiu para além da zona andina foi o Convênio Andrés Bello, concebido para contribuir na integração entre as instituições educacionais dos países que o firmaram (CASTRO 2015).

Como se pode perceber do Documento dos Quatro, os termos do Grupo Andino e das relações entre seus membros foram estabelecidos de acordo com o modelo de industrialização por substituição de importações, então ainda promovido pela Cepal. Isto é, como um mercado protegido que incluía as nações da região andina, mas ficava relativamente fechado aos demais países do subcontinente, para impulsionar a industrialização das nações do Grupo (CASTRO 2015). Foi implementada a livre circulação das mercadorias de origem andina dentro deste mercado conjunto, assim como a livre circulação de cidadãos entre os países membros (CASTRO 2015). Assim, fica bem estabelecido que o desenvolvimentismo cepalino se encontrava na base e na fundação do bloco.

A partir de meados da década de 1970, porém, a meta original da coordenação de políticas industriais se mostrou incompatível com as políticas econômicas nacionais de cada membro, que continuaram a ser desenvolvidas sem coordenação com os vizinhos e em desacordo com as normas do bloco (ARAUJO 2021). Esse tipo de divergência seria constante no projeto andino a partir dessa época, e culminou com a saída do Chile em 1976. Cabe lembrar que os sócios originais do Pacto Andino eram os então “países desenvolvimentistas” - a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador e o Peru. A Venezuela se tornou membro apenas em 1976 (ARAUJO 2021).

Quanto as motivações que levaram ao afastamento do Chile, o desentendimento em relação aos princípios do Acordo de Cartagena ocorreram após a ascensão de Augusto Pinochet (1973-1990) à presidência, através de um violento golpe de Estado. A política econômica cada vez mais neoliberal instaurada pela ditadura militar chilena entrou em choque com duas regras comuns estabelecidas pelo Acordo de Cartagena: a Decisão 24, que regulava os investimentos estrangeiros, e a Tarifa Externa Comum (TEC). O governo chileno afirmava temer que os investimentos não fossem distribuídos de maneira equitativa entre os países-membros, e considerava a TEC excessivamente protecionista (ARAUJO 2021). Diante das divergências incontornáveis entre o governo Pinochet e os demais membros do Pacto, o Chile se retirou em 30 de outubro de 1976. O país andino só retornaria ao projeto de integração andino como Estado-associado trinta anos depois, em 2006 (ARAUJO 2021).

O final da década de 1970 testemunhou a continuidade do enfraquecimento dos ideais de Cartagena, especialmente com o advento da grande crise da dívida externa a partir de 1980. Os problemas econômicos que se avolumavam diante dos países-sócios estimulavam soluções individuais, e a integração parecia utópica em meio a um contexto tão adverso (ARAUJO 2021). A crise da dívida externa afetou profundamente o dinamismo comercial do bloco, visto que os países membros enfrentavam desequilíbrios em suas balanças de pagamentos e, como reação, adotaram medidas cada vez mais protecionistas no comércio intra-regional ao longo da década de 1980 (ARAUJO 2021).

Em 1987, foi assinado o Protocolo de Quito, que flexibilizou as metas do Acordo de Cartagena, permitiu a abertura do bloco para investimentos estrangeiros, e regulamentou o estabelecimento de acordos bilaterais. Tais medidas evitaram que as divergências comerciais minassem completamente o projeto de integração, mas não trouxeram os resultados positivos esperados (ARAUJO 2021). Em 1989, com o encontro presidencial que promoveu o “Desenho Estratégico para a Reorientação do Grupo Andino”, o bloco estabeleceu novas metas para a década de 1990, que englobavam aumento do comércio intrarregional, diversificação da pauta de exportações e a inserção internacional (ARAUJO 2021). Assim, nota-se que o Pacto Andino pode ser considerado pioneiro na introdução do “regionalismo aberto” na América do Sul.

Ainda assim, em 1993 um importante passo foi dado para a integração: estabeleceu-se a zona de livre comércio entre os países do bloco (ARAUJO 2021). Porém, em 1996, com o Protocolo de Trujillo, a organização regional foi refundada, adotando características econômicas neoliberais e reestruturando sua institucionalidade através do Sistema Andino de Integração (SAI), que incorporou o Conselho Presidencial e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, e que possuía um desenho intergovernamental (ARAUJO 2021). Essas modificações aumentaram a institucionalização da CAN e o comércio intrabloco. Porém, o efeito positivo dessas medidas seria interrompido com as repercussões de diversas crises financeiras (Argentina, em 1995; sudeste asiático, em 1997, Rússia, em 1998 e Brasil em 1999) e com o contínuo descumprimento das normas internas do bloco (ARAUJO 2021). Os resultados positivos dessas políticas ficaram restritos ao comércio intrabloco, mas persiste, até hoje, a dificuldade de aumentar as exportações extrabloco e formar uma plataforma clara de inserção internacional. Tais dificuldades reforçam a tendência de sobreposição de projetos regionais concorrentes, e a promoção de acordos bilaterais (ARAUJO 2021).

Em vista das consequências sociais da ofensiva neoliberal e das mudanças do contexto internacional, em 1997 o Grupo Andino revisou seu tratado constitutivo para adaptá-lo às novas condições (CASTRO 2015). Concordou em mudar a estrutura de direção do processo de integração e o Grupo foi oficialmente substituído pela Comunidade Andina (CAN). Esta deu prioridade à luta contra a pobreza e aos temas do desenvolvimento integral e sustentável – que na primeira época do Grupo haviam sido um dos grandes objetivos do conceito andino de integração (CASTRO 2015). No que até aquele momento foi a iniciativa mais concreta para estruturar a unidade sul-americana e latino-americana, em 2005 os países do Mercosul ingressaram como membros associados na CAN e, reciprocamente, os países da CAN entraram no Mercosul com essa mesma categoria (CASTRO 2015). Com isso, buscou-se abrir caminho à integração sul-americana, implementando uma progressiva inter-relação entre ambos os blocos que, somados, abarcavam a maior parte da América do Sul (CASTRO 2015).

Voltando para as divergências intra-bloco, cabe destacar que a diferença de entendimento sobre a possibilidade de acordos bilaterais causou uma nova crise na primeira metade dos anos 2000, culminando com a saída da Venezuela do bloco (ARAUJO 2021). As divergências

sobre os rumos do processo de integração foram acirradas pela ascensão de governos de esquerda na região a partir de 1998, após a eleição do presidente venezuelano Hugo Chávez (1998-2013). Em 2006, Evo Morales venceu as eleições presidenciais na Bolívia; em 2007, Rafael Correa no Equador. Pela primeira vez e por um curto período (a chamada ‘onda rosa’), a maioria dos países da CAN eram de esquerda, enquanto a Colômbia era presidida pelo neoliberal Álvaro Uribe (2002-2010).

A Venezuela opunha-se à possibilidade de negociação de tratados de livre comércio bilaterais entre os sócios andinos e os Estados Unidos (ARAUJO 2021). Sob a ótica do governo venezuelano, tais tratados deveriam ser negociados em bloco, e não bilateralmente. O crescimento das tensões levou a CAN a emitir a Decisão 598/2004, que permitia a negociação bilateral com países de fora do bloco (ARAUJO 2021). A insatisfação venezuelana culminou com a sua retirada em 2006, causando nova fratura no processo de integração andino (ARAUJO 2021).

O governo da Venezuela denunciou que a razão de ser da CAN era incompatível com a possibilidade de acordar pactos de livre comércio com uma potência extraterritorial, alheia à coletividade andina. Em particular, na Venezuela se previu que o TLC da Colômbia com os Estados Unidos provocaria uma ‘invasão’ do mercado venezuelano por produtos e serviços norte-americanos que, por meio da Colômbia, entrariam na Venezuela aproveitando-se das vantagens do Pacto Andino, e que isto agravaria as condições pelas quais o comércio da Venezuela com a Colômbia era muito deficitário (CASTRO 2015). Pouco depois, a Venezuela solicitou integração ao Mercosul, do qual se tornaria membro (CASTRO 2015).

De fato, a adoção desses dois TLCs bilaterais abriu o mercado andino aos produtos estadunidenses mediante seu livre ingresso por intermédio de Colômbia e Peru. Isso reproduziu uma situação equivalente àquela de 30 anos antes, que o regime de Pinochet ocasionou ao Grupo com a imposição ao Chile de reformas neoliberais, agora com o agravante de que a Colômbia e o Peru violaram o espírito original da CAN, mas permaneceram no Grupo (CASTRO 2015). Isto criou uma situação crítica na Comunidade Andina em seu conjunto, obrigando-a a assumir um novo tipo de crise, devido ao fato de deixar de ser um mercado sub-regional fechado aos países alheios à CAN. Isto lhe impôs reconsiderar sua identidade e seus termos constitutivos (CASTRO 2015).

A década de 2010 testemunhou a continuidade da polarização ideológica entre de um lado a Colômbia e o Peru, voltados para políticas econômicas de viés neoliberal, e do outro a Bolívia e o Equador, fiéis à tentativa de criar desenvolvimento a partir de processos regionais

autônomos (ARAUJO 2021) Assim, a fragmentação ideológica característica do regionalismo sul-americano se consolidou também entre os andinos, especialmente a partir da adesão da Colômbia e do Peru à Aliança do Pacífico em 2011 (ARAUJO 2021). Ainda que a conjuntura política dos países membros tenha mudado desde a saída da Venezuela, a CAN continua refém das posições ideológicas dos mandatários de seus países-membros, que muitas vezes optam pela associação a outros projetos regionais mais afeitos aos seus ideários, como exemplificam as participações da Bolívia e do Equador na ALBA-TCP e a adesão da Colômbia e do Peru à Aliança do Pacífico (ARAUJO 2021).

Assim, podemos perceber que durante os primeiros vinte anos da integração andina, é perceptível que os países membros pouco avançaram em seus objetivos comuns durante a década de 1970 e, já a partir da década de 1980, foram obrigados a adotar medidas econômicas contrárias aos pressupostos desenvolvimentistas e autonomistas do Acordo de Cartagena. O cerne do processo andino era o projeto de industrialização e de crescimento endógeno da região, ideia inviável frente ao cenário de globalização acelerada da década de 1990 e das políticas econômicas e sociais domésticas limitadas pelo Consenso de Washington (ARAUJO 2021).

Já que podemos perceber que a Comunidade Andina passou por outro processo de integração desenvolvimentista “sabotado”, abandonando os ideais originais de Prebisch e de Cartagena, podemos nos perguntar sobre qual influência o funcionamento do seu arranjo institucional pode ter exercido sobre os rumos turbulentos e erráticos da integração andina.

AS INSTITUIÇÕES ANDINAS

A integração andina é o processo integracionista mais antigo ainda existente na América do Sul. Uma das características mais relevantes da integração dos países andinos, que a difere dos demais projetos de integração construídos na América Latina, é que sua institucionalidade recorreu significativamente à experiência da integração europeia, ao incorporar o papel de protagonista das instâncias regionais na integração (BRESSAN, LUCIANO, 2018). O estabelecimento da Junta do Acordo de Cartagena, órgão executivo regional de caráter supranacional, relativamente autônomo aos interesses nacionais, indica que a integração

andina contou com a institucionalidade mais complexa e avançada de todos os processos de integração do continente (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Apesar do alto grau de complexidade institucional da integração andina e da existência de estruturas supranacionais, análogas à integração europeia, a integração andina apresenta baixo grau de eficiência em suas instituições (BRESSAN, LUCIANO, 2018). Nos diagnósticos da dificuldade de avanço da integração andina, quatro elementos foram adicionados ao rol de empecilhos ao desenvolvimento do projeto integracionista: ausência de um projeto político comum; baixo nível de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e pouca participação da sociedade civil na integração (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Ainda que a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina, nos anos 1990, apontasse para o aprofundamento dos traços de supranacionalidade, com a criação do Parlandino, o bloco vem sofrendo retrocessos no campo da supranacionalização de normas, evidenciando a característica governamental no processo decisório (BRESSAN, LUCIANO, 2018). O desenvolvimento da estrutura institucional provocado pela reestruturação do Pacto Andino aumentou a preocupação acerca de um possível enfraquecimento da soberania estatal, levando a maioria dos governos a decidir por uma estrutura de caráter intergovernamental, na qual os governos continuam a se posicionar como os principais atores na tomada de decisão (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Inspirado pelo desenho institucional da integração europeia, um órgão de natureza supranacional foi estabelecido no âmbito do Pacto Andino, a Junta do Acordo de Cartagena, responsável pelo controle e execução técnica das atividades da integração (BRESSAN, LUCIANO, 2018). Diferentemente do caso europeu, a iniciativa legislativa manteve-se atrelada às estruturas tipicamente intergovernamentais da integração andina, por meio da Comissão do Acordo de Cartagena (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Em 1979, a estrutura institucional da integração tornou-se mais complexa com o Protocolo Modificativo de Quito, o qual inseriu novos órgãos de natureza representativa e jurídica à integração: o Parlamento Andino, o Tribunal e os Conselhos Consultivos Empresarial e Laboral (BRESSAN, LUCIANO, 2018). Nesse momento, destacou-se o desenvolvimento do direito comunitário e supranacional na integração andina, a partir do princípio de aplicabilidade imediata das decisões andinas (após a devida publicação na gazeta oficial andina) e a unificação das interpretações das normas pelo recém-criado Tribunal Andino (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Da assinatura do acordo de Cartagena até a década de 1980, identificou-se a prevalência de questões econômico-comerciais no processo de integração. A partir do final dos anos 1980 e início dos 1990, o sistema andino de integração passou por um novo processo de reestruturação, envolvido em um contexto de redemocratização dos países da região e de nova expansão do regionalismo no mundo e na América Latina (BRESSAN, LUCIANO, 2018). A assinatura do protocolo de Trujillo, em 1996, modificou o acordo de Cartagena e criou a CAN, substituindo o anterior Pacto Andino. Dentre as principais alterações no processo de integração, destacaram-se a dotação de personalidade jurídica internacional da CAN; a criação da Secretaria Geral (substituiu a antiga Junta) e da figura do secretário-geral da CAN; e a formalização do Conselho Presidencial Andino, instância máxima da integração, responsável pela avaliação e orientação política do projeto (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

No ano seguinte, foi aprovada a futura inclusão de eleições diretas para escolha dos membros do Parlamento Andino, com a intenção de aumentar a participação social e a politização da integração andina (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Embora a estrutura institucional da CAN tenha sido desenvolvida substancialmente em relação à criada no Acordo de Cartagena de 1969, especialmente no que diz respeito à dotação de instâncias supranacionais (Secretaria, Tribunal e Parlamento), prevaleceu a baixa consolidação e aprofundamento das mesmas, e o protagonismo das estruturas governamentais na integração andina (BRESSAN, LUCIANO, 2018). A iniciativa política da integração decorre das resoluções do Conselho Presidencial, e não das instituições supranacionais estabelecidas (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Comparada aos demais processos de integração na América Latina, a CAN apresenta dispositivos institucionais dos mais avançados entre todos os projetos de integração do continente: A formalização de estruturas de natureza supranacional, a incorporação de um direito comunitário e a inserção de eleições diretas para os parlamentares andinos expressam a crença importada do Velho Continente de que o grande êxito da integração europeia foi fruto do papel das instituições supranacionais (BRESSAN, LUCIANO, 2018). No caso andino, toda essa complexidade institucional não resultou, porém, em um processo de integração que aprofundasse a interdependência econômica e social entre os Estados-membros e aproximasse as políticas públicas dos países em direção a uma maior integração social e política (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Segundo alguns autores, o sistema institucional criado na CAN pode ser definido como misto, uma mescla de supranacionalidade e intergovernamentalidade (BRESSAN, LUCIANO, 2018). Existe, no entanto, um forte desequilíbrio em favor dos governos nacionais, que mantiveram a hegemonia na formulação das decisões políticas de maior magnitude na integração: A Junta do Pacto Andino, órgão fortemente inspirado na Comissão Europeia, não gozava de tanta autonomia quanto seu análogo europeu, aspecto exemplificado pela falta de competências de iniciativa legislativa, a qual se manteve atrelada à Comissão Andina, instituição dependente das estruturas intergovernamentais (BRESSAN, LUCIANO, 2018). A Junta, posteriormente denominada Secretaria Geral, constituiu-se como instância meramente burocrática e administrativa da integração.

Mesmo Parlamento e o Tribunal, incluídos na integração andina a partir de 1979, permaneceram no histórico da integração como órgãos acessórios, negligenciados em relação às demais instituições (BRESSAN, LUCIANO, 2018). A redução do número de casos recebido pelo Tribunal Andino ao longo do tempo indica o esvaziamento e marginalização dessa instituição (BRESSAN, LUCIANO, 2018). A transformação do Pacto Andino para a CAN não alterou substantivamente o desequilíbrio entre instituições supranacionais e intergovernamentais, mantendo os governos nacionais como os principais atores da integração. Nesse sentido, as inovações institucionais da integração andina, mimetizadas do projeto europeu, não trouxeram grandes compromissos com um real aprofundamento da integração. Portanto, embora tenha havido um esforço na criação de instâncias supranacionais dentro da CAN, assumindo a necessidade das mesmas para o sucesso do processo de integração, não houve, por parte dos Estados-membros, um compromisso em compartilhar a capacidade decisória com as instituições andinas criadas, o que poderia acabar relativizando sua soberania estatal (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

A análise do campo da percepção social em relação à integração andina apresenta mais um desafio ao sucesso desse projeto regional: Os dados analisados no Latinobarômetro a respeito do conhecimento e opinião dos cidadãos dos países da CAN em relação a essa iniciativa de integração demonstram um apoio retórico e genérico aos processos de integração, acompanhados de um profundo desconhecimento em relação aos projetos de integração já existentes (BRESSAN, LUCIANO, 2018). Um resultado especialmente impressionante revelado por essas pesquisas é a percepção da própria CAN, a qual é mais desconhecida por parte da população dos Estados-membros do que instituições como o Mercosul, bloco do qual esses países nem sequer são membros plenos. Constata-se também que os colombianos são os que menos têm conhecimento da existência da CAN, mesmo sediando instituições andinas como o Parlamento Andino. Esse estado de desconhecimento tem reforçado o descrédito da população dos países-membros em relação à integração andina (BRESSAN, LUCIANO, 2018).

Assim, parece que foi reafirmada a hipótese inicial deste trabalho, defendida por muitos autores, que a característica intergovernamental de todos os projetos de integração latino-americanos torna-os dependentes da iniciativa dos ‘presidentes de ocasião’ para avançarem. Assim, o ‘cabo-de-guerra’ político conseguiu paralisar até mesmo as instituições do bloco mais antigo da América do Sul, que enfrenta sérias dificuldades em avançar economicamente e politicamente, passando por um processo de desintegração (ARAUJO 2021).

MERCOSUL

Apesar de ter sido criado na década de 1990, as origens do Mercosul remontam ao processo de pacificação das relações entre Brasil-Argentina durante os anos 1970, que por sua vez foi resultado de um longo contencioso trinacional durante a década anterior.

No início da década de 1960, o governo brasileiro de João Goulart manifestou a intenção de construir uma hidrelétrica no rio Paraná aproveitando o salto de Sete Quedas e o de Guairá, estabelecendo com o Paraguai um acordo para exploração dos recursos hídricos em comum. Para tanto, estabeleceu-se em 1963 uma Comissão Mista entre ambos os países para estudar a obra, que não deveria ser realizada sem consentimento mútuo. Todavia, com a tomada de

poder pelos militares no Brasil o cenário mudou, ocorrendo, a mando do governo brasileiro, em 1964, a ocupação de Porto Renato, uma zona de litígio entre Brasil e Paraguai, resultando em tensão entre ambos os países (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Agravando a situação, o governo brasileiro desistiu de construir a usina em Sete Quedas, e mudou sua localização 160 km mais ao sul do rio Paraná, em Itaipu. Uma decisão geopolítica que influiria na redução da força do rio para a geração de energia na hidrelétrica de Corpus, em construção pelo governo Argentino, estabelecendo um clima de tensão entre os três países da região (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Esse mal-estar com o governo argentino, que já era nosso principal parceiro comercial no subcontinente, ocasionou uma série de negociações entre os países a respeito da compatibilidade entre as usinas de Itaipu e Corpus. Conflito esse que seria equacionado somente em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, que definiria esforços entre esse três países do Cone Sul para um período pacífico de ampliação dos acordos internacionais e estreitamento da cooperação entre eles (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Assim, os principais antecedentes de Assunção datam deste período do final dos anos 1970, contexto do contencioso do território disputado entre Brasil, Argentina e Paraguai, que acabou culminando na construção da Hidrelétrica de Itaipu. O processo de barganha e diplomacia ativa que leva à criação da hidrelétrica é encarado por muitos como o marco inicial da integração regional do Cone Sul, por representar o início do entendimento entre Brasil e Argentina, que mais tarde conformariam o eixo de sustentação da integração sul-americana (JAEGER 2019). A celebração do Acordo Tripartite de 1979 apresenta uma dupla importância no processo de integração sul-americano, pois além de encerrar as históricas disputas regionais que envolviam a questão da utilização dos recursos hídricos da Bacia do Rio da Prata, inaugurou, também, o início de uma nova fase nas relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina – uma vez que contribuiu para a superação da visão de rivalidade que historicamente caracterizou a maior parte das relações exteriores dos dois países (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Este mesmo processo de arrefecimento das rivalidades entre os dois países também seria materializado pouco depois pela Guerra das Malvinas, cujo apoio brasileiro ao vizinho – ainda que tímido, surpreendeu – culminou na descrença do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e em todo o Sistema Interamericano, frente ao apoio total dos Estados Unidos aos ingleses (JAEGER 2019).

Assim, pode-se observar um processo de progressivo enfraquecimento da estrutura de integração pan-americanista, criada e financiada pelos EUA: se a ALALC em 1960 já havia acabado com o protagonismo da OEA, coube ao advento da Guerra das Malvinas (1982) desmoralizar o TIAR, verdadeira ‘reliquia’ da Guerra Fria e do anticomunismo, ainda mais desnecessário após a redemocratização dos países da região afastar as ditaduras militares de direita que o sustentavam. Porém, o antigo conflito entre o pan-americanismo e os regionalismos autônomos da América Latina que, como vimos, remonta ao século 19, assumiria uma nova face nos anos 1990, como veremos logo adiante.

No plano econômico, o início da década de 1980 foi marcado pelo aprofundamento da crise da dívida externa e pelo descontrole inflacionário que assolaram e impediram o desenvolvimento da maior parte dos países da região. Contudo, pode-se partir do pressuposto que as adversidades econômicas e o processo de redemocratização experimentado por vários países da América do Sul, logo na primeira metade dos anos 1980, encorajaram o Brasil e a Argentina a procurarem, na via regional, alternativas plausíveis de desenvolvimento econômico e de autonomia externa (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Neste sentido, por ocasião da inauguração da Ponte Internacional que liga a cidade brasileira de Foz do Iguaçu à cidade argentina de Puerto Iguazú, o Brasil e a Argentina assinaram, no dia 30 de novembro de 1985, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear e a Declaração do Iguaçu (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

No primeiro caso o reconhecimento de que o aproveitamento compartilhado dos recursos energéticos disponíveis na região poderia promover o desenvolvimento e a competitividade dos países e empresas sul-americanas no mercado internacional foi evidenciado. No segundo, foi criada a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, que tinha como objetivo apresentar aos dois países propostas de desenvolvimento nas áreas de transportes, energia, comunicações e ciência e tecnologia (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988, os dois países passaram a visar o desenvolvimento de um mercado comum bilateral em dez anos. Essa etapa bilateral que precedeu o MERCOSUL foi também pautada em um processo de integração de caráter desenvolvimentista, visando à complementaridade gradualista e o estímulo à modernização das empresas argentinas e brasileiras (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Porém, logo em seu início, o Mercosul (Mercado Comum do Sul) desvia-se de suas concepções originais de integração a partir do novo cenário político que emerge das posses de Collor (1990-1992) no Brasil e Menem (1989-1999) na Argentina, com adesão ao fundamentalismo de mercado das teses neoliberais procedentes do centro hegemônico mundial (JAEGER 2019). Adota-se a ênfase do processo de integração a partir da liberalização comercial, abandonando a estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro (FARIA, 2003). Transforma-se, nesse contexto o caráter do processo de integração: Em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática (JAEGER 2019).

Visando o estabelecimento de um mercado comum até o dia 31 de dezembro de 1994, os dois países assinaram, em 6 de julho de 1990, a Ata de Buenos Aires que teve como principal reflexo a ampliação do processo de aproximação regional, pois atraiu o Uruguai e o Paraguai para a órbita da iniciativa bilateral de integração e viabilizou as negociações que resultaram na assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, que instituiu oficialmente o MERCOSUL

(HAFFNER, ALMEIDA 2018). Assim sendo, o MERCOSUL entrou efetivamente em vigor no dia 1º de janeiro de 1995, com uma estrutura quadrilateral, composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e orientado por um modelo econômico liberal livre-cambista, restrito a ampliar a competitividade do bloco no sistema econômico internacional (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Esse novo momento da integração pode ser entendido como um “Novo Regionalismo”, aberto e liberalizante, pautado na elaboração de políticas externas de “estabilização” e no “ajuste estrutural”, bastante crítico ao intervencionismo estatal, cuja pretensão tornou-se ressaltar as “virtudes do mercado”, colocando a abertura comercial como condição necessária e suficiente para o crescimento e à equidade de distribuição de renda. Nessa conjuntura a integração deixou de ter como foco a complementação produtiva intrassetorial e passou a buscar somente a redução dos custos tarifários e não tarifários, através da consolidação do comércio intrarregional e da promoção da abertura econômica multilateral (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Tal dinâmica ia ao encontro da nova proposta da CEPAL, denominada para o período de “Regionalismo Aberto”; uma nova concepção de regionalismo, que visava à inserção dos países em conjunto no mercado mundializado (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Para entendermos melhor esse súbito “abandono” do desenvolvimentismo em favor da onda neoliberal que marcou os anos 1990, é necessário nos aprofundarmos no contexto econômico e (geo)político em que surgiu e se desenvolveu o Mercosul.

NEOLIBERALISMO E A ALCA

As crises do petróleo, em 1973 e em 1979, acarretaram na elevação considerável de seus preços, ampliação da inflação em escala mundial, e deslocamento da balança de pagamentos dos países importadores de industrializados, fato que decorreu em severo endividamento, seguido de grande aumento da taxa básica de empréstimo bancário, que gerou, somente no Brasil, despesas extras de 26,6 bilhões de dólares (SOUZA, SILVEIRA, 2014). A longa crise econômica que se iniciava seria agravada pelas recomendações impostas pelos países credores a partir do Fundo Monetário Internacional (FMI), que prognosticavam a adoção de medidas contracionistas, como o aumento das taxas de juros, elevação de impostos e redução de subsídios, desvalorização real do câmbio, contenção dos investimentos governamentais, redução dos salários reais, etc (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Diante desse fato, ao adentrar a década de 1980, houve a explosão da dívida latino-americana que representou para os países da região, em apenas três anos (1981-1983), um dispêndio de 81,7 bilhões de dólares para quitá-la, isto é, o dobro do que havia sido pago na década de 1970 (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Configurou-se, assim, a “década perdida” de 1980 para os países latino-americanos, marcada por uma sequência de medidas de ajuste, através das quais os países orientaram-se para tentativas de saneamento de suas finanças, praticamente inviabilizando a possibilidade de integração.

Com o fim do mundo bipolar após a queda do Muro de Berlim, em 1989, seguido pelo colapso da URSS, se consolidaria a hegemonia norte-americana, pautada na “diplomacia do dólar e das armas”, que objetivava a ampliação do mercado consumidor estadunidense para uma escala mundial. Inicia-se, assim, a década de 1990, com os Estados Unidos triunfantes na posição de única “superpotência” de um mundo unipolar, consequência de um projeto

imperialista, esforçado em consolidar a abertura de mercado para os fluxos de investimentos norte-americanos, atrelado a uma política militar intervencionista, concretizada no governo Bill Clinton (1993- 2001) (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Apesar dessa unipolaridade norte-americana ter se revelado bastante efêmera em termos históricos, durante os anos 90 ninguém ousaria questioná-la, ainda mais na América Latina.

Paralelamente, já a partir do final dos anos 1980 intensifica-se na América Latina uma nova onda de regionalismo, com uma estratégia de desenvolvimento bastante diferente daquela que marcou as décadas de 1950 e 1960. Os blocos econômicos criados neste período abandonam o objetivo de promover uma integração fechada, por meio do modelo de substituição de importações, e passam a adotar uma maior abertura aos mercados mundiais, promover a iniciativa do setor privado e a diminuir a participação do Estado das atividades econômicas diretas (OLIVEIRA 2017). A própria CEPAL, em seu documento publicado em 1994, sob a coordenação de Gert Rosenthal, passa a denominar esta nova fase do processo de integração regional na América Latina de ‘regionalismo aberto’. Isso porque os países sustentam que a finalidade por trás do processo integracionista agora é instaurar uma economia internacional mais aberta e ‘transparente’. Portanto, a nova fase do regionalismo seria na verdade, uma futura economia internacional ‘livre’ de protecionismo e de entraves às trocas de bens e serviços (OLIVEIRA 2017).

Em uma interessante ‘sincronicidade histórica’ ,se na Doutrina Monroe no século 19 os EUA posicionaram-se para ‘proteger’ a América Latina de um possível neocolonialismo advindo dos países europeus, a partir de 1992, propõem-se a defendê-la de um comércio exterior ofensivo com o Mercado Comum Europeu (a partir de 1994, União Europeia). Sendo assim, na tentativa de recuperar sua influência econômica na América Latina, a política norte-americana de criar um novo pan-americanismo inicia-se pela incorporação do México e do Canadá ao NAFTA (North American Free Trade Agreement), no ano de 1994, enquanto forma de expandir seu mercado (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Já na tentativa de reconquistar o comércio com os países da América do Sul, principalmente no âmbito do recém-criado MERCOSUL, e reduzir a participação do Mercado Comum Europeu nos países da região, o governo Clinton apresentou basicamente uma reedição um pouco menos ambiciosa (pois substituiria uma UA por uma ALC) do projeto Pan-americano original, exposto mais de um século antes, em 1889. Para tanto, na primeira Cúpula das Américas em Miami, em 1994, propôs a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que ambicionava até o ano de 2005 integrar todo o continente, do Alasca à Terra do Fogo, possibilitando acesso

facilitado dos EUA principalmente aos mercados do Brasil e da Argentina, os maiores do subcontinente (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Dessa forma, a ALCA conquistou alguns entusiastas na América Latina em um primeiro momento, que viam na iniciativa a possibilidade de alcançar saldos positivos com os países integrantes do NAFTA. Porém, após o início das negociações, marcadas pela intransigência norte-americana, além do seu evidente “duplo padrão”(EUA adotavam rigorosas políticas protecionistas em relação aos produtos sul-americanos, mas continuavam a condenar o protecionismo destes), foi possível aos governos e setores da sociedade civil perceber, de maneira mais contundente, que não se tratava apenas de um acordo de livre comércio, mas efetivamente de uma forma de “neocolonialismo” por parte dos EUA, invalidando a maior parte da proposta ainda em meados da década de 1990 (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Percebe-se nesse momento que se tratava de mais uma tentativa dos EUA de “chutar a escada” dos países subdesenvolvidos, uma vez que os próprios norte-americanos adotaram práticas protecionistas por longos períodos de sua história, mas naquele momento vinham influenciando as economias em desenvolvimento a fazerem o oposto (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Além do mais, mesmo depois de desenvolvidos, os mesmos, em muitos momentos, omitem o fato que adotaram (e ainda adotam) políticas para controlar o mercado (CHANG, 2004).

Sem desistir de seu projeto expansionista, os EUA retomaram a velha tática de dividir para negociar, com maiores vantagens, a ALCA. Tal conjuntura influiria para que, embora o MERCOSUL apresentasse no início uma política econômica direcionada à liberalização comercial, fosse consolidada, pela primeira vez, uma frente comum para negociar com os EUA (acordo 4 + 1, ou “Jardim das Rosas”), possibilitando maior poder de barganha aos países-membros do bloco, o que repercutiu na desaceleração das negociações (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Isso associado às claras contradições da política econômica norte-americana em relação ao protecionismo (“façam o que eu digo, não o que eu faço”) e atrelado aos baixos resultados conquistados pelos governos latino americanos que adotaram as diretrizes neoliberais na década de 1990, contribuíram para iniciar o entrave das negociações da ALCA, o que impediu um processo integracionista liberalizante com a maior potência mundial (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Enquanto isso, esse período de 1991 a 1997 foi assinalado pela criação e consolidação institucional do MERCOSUL, mesmo em meio a um cenário de incertezas e divergências políticas entre os países-membros. Em contrapartida, foi nesse mesmo íterim que o comércio

no âmbito do bloco apresentou maior crescimento, com saldos positivos nas exportações intra-bloco de aproximadamente 17,07% (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Porém, no período de 1998 a 2002, embora o bloco estivesse mais consolidado, as crises originadas em outros países influíram nas transações inter-regionais no domínio do MERCOSUL, como: a Crise Asiática de 1997, a Crise Russa de 1998 e a crise do próprio Brasil em 1999 que, ao adotar o câmbio flutuante, realizando a desvalorização de sua moeda, ampliou a competitividade da industrial nacional e expôs diversos setores argentinos à forte concorrência dos produtos brasileiros (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Tal atitude contribuiu para a adoção de uma postura protecionista por parte do governo argentino, como a elevação das tarifas sobre os bens de consumo e redução substancial das importações de bens de capital e produtos de tecnologia e informação dos países de dentro do bloco, implicando na redução do intercâmbio bilateral em cerca de 30%, além de desencadear uma relação de certa tensão diplomática com o Brasil (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Prontamente, o bloco enfrentaria seu período mais conturbado, acrescido da Crise Argentina que eclodiu no ano de 2002 e seu agravamento, decorrente da decisão do FMI em dificultar o financiamento da dívida do país, que acarretou na decretação de moratória da dívida externa, ou seja, um *deficit* de 81,2 bilhões de dólares, seguido da ruptura do sistema de contratos, desaparecimento da unidade monetária e do crédito externo e interno no país, resultando em impressionante queda de 10,9% do PIB argentino em 2002 e dramática piora das condições de vida da população (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Surpreendentemente, foi nessa situação adversa de deterioração da imagem argentina no cenário internacional, resultante de uma década de políticas neoliberais, agravada pela negativa do FMI para renegociar sua dívida, que os embates políticos entre os dois principais países sócios do bloco seriam amenizados, havendo o gradativo fortalecimento da aliança política entre Brasil e Argentina (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Porém, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, o modelo de inserção dos países da América Latina no mercado internacional, de maior abertura e menor participação do Estado, passa a ser amplamente questionado. Isso ocorre devido à crescente insatisfação em relação aos maus resultados em termos de crescimento, emprego e inclusão social diante das sucessivas crises e da instabilidade financeira que assolou os países da região (OLIVEIRA 2017).

Após superar as dificuldades econômicas da década de 1990, nos anos seguintes, a partir da década de 2000, os países da América Latina, em particular da América do Sul, passam a desfrutar de um período de relativa prosperidade econômica motivada pelos ingressos advindos do aumento das exportações, principalmente para a China, que ocasionou também a elevação dos preços das matérias-primas (OLIVEIRA 2017). O novo cenário internacional permitiu que a região desfrutasse de maior estabilidade econômica, contribuindo para a redução da pobreza em diversos países. Esse período correspondeu também à ascensão ao poder de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda em diversos países da América Latina, que receberam um amplo apoio popular. Esses governantes aproveitaram o aumento

dos ingressos para promover uma maior presença do Estado na regulação dos mercados e implementar políticas sociais (OLIVEIRA 2017).

Esta nova fase foi denominada por alguns autores como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico. Isso porque à medida que os países passam a ter a China como principal parceiro nas trocas comerciais, diminui-se a dependência financeira e comercial em relação aos Estados Unidos, país que também foi o maior responsável pela forte influência das políticas ortodoxas adotadas no processo de integração da América Latina, nos anos 1990 (OLIVEIRA 2017).

Conseqüentemente, ao iniciar o século 21 vários países da América do Sul tinham governos mais alinhados à esquerda, como na Argentina (Néstor Kirchner), Bolívia (Evo Morales), Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), Equador (Rafael Correa), Paraguai (Fernando Lugo), Uruguai (Tabaré Vázquez) e Venezuela (Hugo Chávez), assim as relações integracionistas ganharam novo fôlego e passaram a ocorrer com maior autonomia no âmbito territorial e também normativo (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Á ascensão desses vários governos sul-americanos de esquerda, isto é, favoráveis ao maior controle do Estado sobre a economia, associou-se a já citada ascensão da China, que emergiu da periferia para disputar a posição de potência econômica com os EUA, haja vista que no período de 2000-2010 as exportações da China acumularam crescimento de 534% contra apenas 63% dos EUA (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Nesse sentido, a China conquistou pela primeira vez, no ano de 2009, a posição de principal exportador mundial e relegando a “superpotência” norte-americana à segunda posição desde então (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Todos esses fatores contribuíram para o declínio da ortodoxia de livre-mercado na região, com o surgimento de críticas a respeito do *mainstream* político e econômico, assim como a reivindicação das promessas de desenvolvimento prometido pelos ideólogos do neoliberalismo, resultando em uma onda de políticas heterodoxas na América Latina (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Com Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Nestor Kirchner (2003-2008), foram finalmente resgatadas as orientações presentes na fase bilateral, que antecederam o bloco, isto é, uma retomada de uma perspectiva “nacional-desenvolvimentista”, agora buscando o fortalecimento do mercado interno e propondo políticas sociais para reduzir a pobreza e a exclusão social, com um papel ativo do Estado na procura de uma melhor distribuição de renda e no aumento do investimento público (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Além disso, esse movimento pode ser percebido no âmbito do MERCOSUL nas modificações na estrutura institucional do bloco, por meio da inclusão de novos aspectos políticos e sociais idealizados como metas, como a democracia, os direitos humanos e a geração de emprego – foi o início do chamado “MERCOSUL Social”, á partir de 2003 (LAISNER, MARIO 2021).

Esses foram refletidos por eventos e instituições como a Reunião de Altas autoridades na Área de Direitos Humanos; no Centro de Promoção do Estado de Direito; no Grupo de Alto Nível para uma Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego; o Observatório da Democracia no MERCOSUL; o Instituto Social do MERCOSUL, o Fundo MERCOSUL de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas; o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, o acordo entre Brasil e Argentina de um sistema de compensação de pagamento em suas respectivas moedas, e o Fundo de Convergência Estrutural do

MERCOSUL (FOCEM), que direciona recursos para melhorar as infraestruturas físicas, estruturas produtivas e os índices sociais no âmbito do bloco (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Além disso, houve o gradativo alargamento do MERCOSUL ao longo da sua história, por meio da celebração de tratados bilaterais, com a adesão enquanto associados da Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004) e Venezuela (2012), a qual passou de país associado a membro pleno do bloco. Desta maneira, a ampliação do bloco permite aos países aprofundar sua complementaridade econômica; essa dinâmica, atrelada à integração (normativa e territorial) promovida simultaneamente em escala continental, contribuem para a reinserção geopolítica/geoeconômica da região no mundo (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Antes de continuarmos tratando do MERCOSUL após a “onda rosa”, convém revisar um aspecto do bloco que frequentemente é considerado o mais importante: seu desempenho comercial.

COMÉRCIO NO MERCOSUL

O Mercosul é, por si mesmo, uma potência econômica: Em dados de 2015, somava um PIB de 3,641 trilhões de dólares, que equivale a 82,3% do PIB de toda a América do Sul (CASTRO 2015). Cobre um território de quase 13 milhões de quilômetros quadrados e conta com mais de 275 milhões de habitantes; isto é, sete em cada dez sul-americanos são cidadãos do Mercosul (CASTRO 2015). Assim, é a zona econômica e a plataforma industrial mais dinâmica, competitiva e desenvolvida tanto da América Latina como de todo o Hemisfério Sul do planeta. É o quarto bloco econômico do mundo por seu volume e importância de negócios, e a quinta economia mundial pelo PIB nominal produzido pelo bloco (CASTRO 2015).

De forma similar à CAN, em sua origem o Mercosul nasceu como um bloco sub-regional formado por um grupo de países geograficamente contíguos, interconectados e com certa comunidade de antecedentes histórico-culturais. No entanto, o ingresso da Venezuela mudou o perfil do bloco e deu início a outra etapa na sua evolução, especialmente quando a ele ingressaram Bolívia e Equador como membros-associados. Com isso, o Mercosul se converte em uma organização expandida até os dois litorais oceânicos e extremos da América do Sul (CASTRO 2015). A isso se adiciona que entre os membros associados ao bloco também figuram os países da Comunidade Andina, além do Chile (CASTRO 2015).

Faria (2003), em seu estudo abrangente sobre o bloco, escreveu o seguinte sobre o “desvio de comércio” no MERCOSUL: “O indicador mais expressivo do desempenho econômico do

Mercosul é o crescimento da corrente de comércio dentro do bloco. Uma vista de olhos nos dados mostra só as exportações se ampliando de US\$ 4,1 bilhões em 1990 para US\$ 20,6 bilhões em 1997, declinando um pouco desde então, na esteira da crise dos chamados “mercados emergentes”. Fazendo menção especificamente à situação do Brasil, suas exportações para os demais países do bloco multiplicaram-se quase por 10 entre 1985, quando se iniciou a aproximação com a Argentina, e 1997, ano de auge das trocas regionais. As exportações brasileiras para os três parceiros eram de US\$ 990 milhões em 1985 e alcançaram mais de US\$ 9 bilhões em 1997, enquanto as importações subiram de US\$ 683 milhões para US\$ 9,5 bilhões no mesmo período. O declínio posterior, que chegou a um piso de US\$ 6,8 e US\$ 6,7 bilhões em exportações e importações, respectivamente, em 1999, começou a ser revertido em 2000, quando as exportações alcançaram US\$ 7,7 e as importações US\$ 7,8 bilhões, segundo a Secretaria de Comércio Exterior do Governo Federal” (FARIA 2003).

Em pouco mais de duas décadas de existência do Mercosul, as exportações brasileiras para os países integrantes do bloco cresceram 17 vezes (US\$ 1,3 bilhões para US\$ 27,8 bilhões), acréscimo que supera em muito o aumento do volume de exportações brasileiras para outros países (OLIVEIRA, CRESTANI 2014).

Além disso, é preciso destacar a qualidade dessas exportações, compostas por 80% de manufaturados, o que torna o Mercosul um nicho importante para a indústria brasileira. O crescimento do comércio intra-bloco nas economias dos países membros como um todo foi bastante significativo no período 1991-2012, exceto em 2002 e 2009, anos de crise no bloco (OLIVEIRA, CRESTANI 2014).

Alguns autores defendem a hipótese de que o Mercosul não somente modificou o fluxo de comércio dos países-membros, mas também os setores de suas economias, o que teria resultado em melhoras de alguns indicadores sociais e econômicos, mas que, provavelmente, isso tenha se dado de forma desigual entre os países-membros (OLIVEIRA, CRESTANI 2014). Em relação aos indicadores sociais, econômicos e demográficos, houve melhoras significativas no bloco, como a redução da mortalidade infantil, aumento do IDH, na taxa de alfabetização, expectativa de vida; nas contas nacionais, os incrementos foram significativos, aumentando o PIB, o PIB per capita e o fluxo comercial (OLIVEIRA, CRESTANI 2014). Apesar da melhora dos indicadores econômicos, ainda há muito a avançar na área social e política (OLIVEIRA, CRESTANI 2014).

ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROBLEMAS POLÍTICOS

A estrutura institucional do Mercosul foi estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, em Dezembro de 1994, mantendo a característica intergovernamental originária do processo. O órgão superior é o Conselho do Mercado Comum (CMC), formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia, com a atribuição de adotar as decisões que governam o bloco e definem sua estrutura institucional (FARIA 2003). Para a tomada dessas decisões, são convocadas reuniões de ministros das pastas correspondentes ao assunto em pauta (Agricultura, Saúde, Educação, etc.).

O Conselho é assistido por um órgão executivo, o Grupo do Mercado Comum (GMC), cujas resoluções dirigem o processo de integração a partir das negociações levadas adiante nos 14 subgrupos de trabalho específicos de diferentes áreas (comunicação, indústria, meio ambiente, investimento, etc.) e mais os grupos *ad hoc* (compras governamentais, açúcar, concessões e relacionamento externo) e as reuniões especializadas (mulher, ciência e tecnologia, turismo, municípios ou intendências, etc.) (FARIA 2003).

O órgão executivo é assessorado pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e conta com uma Secretaria Executiva (SAM), além de sete comitês técnicos (assuntos aduaneiros, defesa do consumidor, automotivo, têxtil, etc.) (FARIA 2003). Há, ainda, a já mencionada Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, através do qual sindicatos, consumidores e organizações da sociedade civil encaminham demandas e propostas (FARIA 2003).

Atualmente, O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é uma Organização Internacional Intergovernamental, dotada de personalidade jurídica internacional, constituída pelo Tratado de Assunção (1991) e pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) e formada pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela como membros plenos, tendo a Bolívia em processo de adesão. Define-se como um acordo multilateral que visa promover a integração através da criação de uma área de livre comércio, apesar de ser amplamente classificado como uma UA imperfeita (SILVA, SANTOS 2019). Como se pode perceber, o MERCOSUL também possui um arranjo institucional intergovernamental, e as controvérsias políticas entre o

“regionalismo” aberto e alguma forma de desenvolvimentismo marcaram a trajetória do bloco desde antes mesmo do Protocolo de Assunção.

Em contraste com a CAN, fundada enquanto ainda predominava a influência cepalista, o Mercosul foi fundado quando reinavam os dogmas neoliberais. Por conseguinte, após o desprestígio desses dogmas e sua subsequente substituição por outras concepções, somado ao desenvolvimento das novas vantagens do processo integrador, foi necessário adotar várias reformas corretivas (CASTRO 2015). Significativamente, considerando que ainda não houve a completude de todas as reformas, foi depois dessas correções que o bloco mais ampliou seu crescimento e atrativo econômico – e incrementou sua influência política – em escala regional e internacional (CASTRO 2015). O eixo dessas reformas consistiu em mudar o sentido da integração, somando à dimensão comercial a integração produtiva e, além disso, inserindo a dimensão política, social e de participação da sociedade civil. Essa última implica em um reconhecimento prático das assimetrias estruturais derivadas do diferente peso econômico dos países sul-americanos, aceitando que atenuá-las é necessário para avançar na integração regional pois que, por maior que seja, nenhum país pode crescer a longo prazo se a região como um todo não se desenvolver junto com ele (CASTRO 2015).

Um exemplo prático desta questão é a participação dos dois vizinhos platinos menores – Uruguai e Paraguai –, cuja incorporação ao bloco exigiu reformar algumas de suas regras iniciais para compensar a debilidade relativa dos novos membros. Isso requeria desenhar uma relação assimétrica, que favorecesse os países menores (CASTRO 2015). Ainda assim, a diferença entre as economias argentina e brasileira *vis à vis* às de ambos os sócios menores, ainda motiva queixas sobre essa relação que, conforme muitos alegam, ainda favorece aos dois maiores. As reformas institucionais realizadas ainda deverão ampliar-se para atenuar satisfatoriamente as diferenças (CASTRO 2015).

Ainda nos primeiros anos do bloco, a pressão dos atores sociais, sobretudo as do sindicalismo, possibilitou a construção dos primeiros mecanismos de participação social, que conviveram com períodos de esvaziamento por parte dos governos (BAPTISTA, SIMAN 2021). Compuseram a primeira geração de mecanismos institucionais de dimensão social do Mercosul os Subgrupos de Trabalho (SGTs), as Reuniões Especializadas, os Grupos *Ad Hoc*, os Comitês Técnicos, a Comissão Socio-laboral e o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES). Os primeiros espaços institucionais de diálogo social no Mercosul foram os SGTs, já previstos no Tratado de Assunção para coordenar ações e políticas específicas (BAPTISTA, SIMAN 2021). De início, foram construídos dez subgrupos, mas, com a pressão dos atores sindicais, constituiu-se o SGT sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Este foi o primeiro espaço concebido para além dos governos nacionais. A criação desse

subgrupo possibilitou a participação das centrais sindicais na institucionalidade do bloco como negociadoras (BAPTISTA, SIMAN 2021).

Na reforma institucional decorrente do Protocolo de Ouro Preto (1994), houve mudanças importantes em relação ao Tratado de Assunção, como a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES), órgão consultivo de representação dos setores econômicos e sociais sem o controle de representação governamental (BAPTISTA, SIMAN 2021). O FCES é composto de quantidade igual de representantes por Estado e encaminha recomendações para o Grupo Mercado Comum (GMC). O FCES foi fruto da tentativa das centrais sindicais de romperem o isolamento e buscarem novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional (BAPTISTA, SIMAN 2021). A Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004, é um dos principais exemplos de sucesso dessa primeira geração de mecanismos sociais, pois logrou a construção de relações não apenas dentro do Mercosul, mas para além do bloco regional (BAPTISTA, SIMAN 2021).

A “onda rosa” na América Latina, como já citado, possibilitou um giro na agenda política da integração regional no Cone Sul, resultado da eleição de governos de esquerda e centro-esquerda nos países do bloco. Na bibliografia de Relações Internacionais, esse fenômeno de reorientação nas concepções do regionalismo latino-americano foi denominado como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico. A maior sensibilidade em relação à agenda política dos atores sociais nesse período ampliou os debates intra-bloco, ao mesmo tempo em que orientou as propostas estatais de aprofundamento institucional do bloco (BAPTISTA, SIMAN 2021). A década de 2000 representou um importante período para o alargamento institucional do Mercosul, com a criação de numerosas instâncias, a transformação do escopo de alguns órgãos e a formalização institucional de foros de discussão e formulação, além da incorporação de novos membros associados (BAPTISTA, SIMAN 2021).

As iniciativas no âmbito do Mercosul Social, ao longo de pelo menos uma década (2003-2013) justificaram-se a partir de princípios presentes já no seu preâmbulo, que caracterizavam um projeto claro de integração em termos de desenvolvimento com justiça social, assim como da plataforma política dos governos eleitos nos Estados-membros do bloco ao longo da “onda rosa”(LAISNER, MARIO 2021). Foi em tal contexto que foram desenhados programas de erradicação da pobreza, combate à desigualdade e ampliação do acesso a serviços fundamentais, capazes de estimular os laços de conexão entre os países vinculados ao Bloco, na lógica da cidadania (LAISNER, MARIO 2021).

Essa conjuntura se materializou com a Cúpula de Ouro Preto, em 2004, que possibilitou o aprimoramento institucional do Mercosul em temas como: participação parlamentar; autorização para construção de fundo de convergência; participação dos atores subnacionais; e

debates sobre Direitos Humanos. Com esses debates iniciados no novo ciclo político, distintos mecanismos institucionais foram constituídos para acomodar a nova agenda política do bloco, e se somaram às iniciativas dos anos 1990 (BAPTISTA, SIMAN 2021). Na prática, foram resultados desse processo político uma série de novas institucionalidades no Mercosul, tais quais: o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) (BAPTISTA, SIMAN 2021).

Em perspectiva histórica, porém, a participação social no bloco foi restrita às organizações sociais com capacidade de financiamento, o que resultou em uma representação mais ativa dos sindicatos de trabalhadores e dos sindicatos patronais. O SGT-10, espaço mais antigo de participação social no Mercosul, e a CSL apresentaram maior resiliência e periodicidade mais frequente de reuniões ao longo das décadas do que o FCES, que incorporou outras representações sociais. A limitação de admissão no FCES pelas seções nacionais, que possuem capacidade de definir a legitimidade das organizações e reconhecer ou não a participação, resulta em um elemento de elitização e segregação da presença da sociedade civil (BAPTISTA, SIMAN 2021). Em síntese, o fórum não possui capacidade de representar a amplitude da sociedade civil do Mercosul e não logrou seus objetivos iniciais (BAPTISTA, SIMAN 2021).

Dos instrumentos criados a partir dos anos 2000, as Cúpulas Sociais se destacam por serem uma iniciativa da sociedade civil para refletir sobre os rumos do Mercosul, e que foi institucionalizada. No entanto, as Cúpulas Sociais reproduzem algumas limitações do FCES, como o financiamento limitado, a vinculação com os Estados para registro de participação, além da falta de critérios claros para a seleção dos participantes (BAPTISTA, SIMAN 2021). Outro importante legado da dimensão social do Mercosul é o PEAS, desenvolvido dentro do ISM. O plano estratégico representou a sistematização das demandas sociais em um plano de ação com objetivos comuns de cooperação regional e compromissos para a erradicação da miséria, da fome, da pobreza e do analfabetismo. As metas e os objetivos do plano são altamente dependentes do financiamento estatal e das prioridades governamentais, mas estabelecem parâmetros sociais que os Estados-membros consideram como elementares (BAPTISTA, SIMAN 2021).

Em síntese, o bloco nesse período se caracterizou pela ampliação de órgãos sem poder decisório, quando não sem recursos humanos e financeiros. Os principais órgãos criados após 2003 no Mercosul (Mercosul Social) não alteraram o processo decisório, caracterizando-se pela natureza consultiva — manifestando-se por meio de recomendações — e técnica — com o intuito de assessorar os órgãos decisórios do bloco na produção de estudos, na realização de seminários e na constituição de espaços de debate (BAPTISTA, SIMAN 2021).

Novamente vemos o padrão comum nas associações regionais sul-americanas, em que o intergovernamentalismo contribui para a progressiva estagnação e irrelevância de suas instituições, até que as divergências políticas se acumulem a ponto de ameaçar levar á

desintegração do bloco. Durante a década de 2010, a ascensão de vários governos de direita entre os integrantes do Mercosul rapidamente se sobrepôs às instituições e políticas criadas durante a “onda rosa”, que mal tinham tido tempo para se consolidarem.

O projeto alternativo de integração defendido pelas direitas, fortemente articulado ao neoliberalismo, trata a integração como fenômeno centralmente comercial, tendo o crescimento econômico e financeiro como principal objetivo. No que corresponde à defesa de seu caráter neoliberal, no discurso do Presidente brasileiro Jair Bolsonaro que, por ocasião do aniversário dos 30 anos do Mercosul, afirmou que o bloco precisava ser “modernizado”, a partir da lógica do mercado e de ações para o seu fortalecimento. Tratava-se segundo ele, de atuar na perspectiva de maior inserção dos países da região no mercado internacional, com a diminuição de barreiras não tarifárias e diminuição da TEC, para a sua “dinamização”(LAISNER, MARIO 2021). Igualmente ilustrativo foi o posicionamento do presidente uruguaio Luis Lacalle Pou, que também durante a comemoração de 30 anos do bloco solicitou uma flexibilização da TEC – Tarifa externa comum, e em seguida, anunciou que o Uruguai negociará com terceiros (LAISNER, MARIO 2021). O governo brasileiro, quando exerceu a presidência temporária do bloco, propôs uma redução de 20% de todas as tarifas (LAISNER, MARIO 2021).

Só não se pode falar ainda em uma eventual desintegração do Mercosul, porém, devido aos sinais de uma possível “nova onda rosa”: na Argentina e na Bolívia têm-se notado tentativas de resgate de uma agenda de políticas características da onda rosa, e no Peru a eleição para presidente do líder sindical Pedro Castillo marcou importante guinada à esquerda, bem como a mais recente eleição do primeiro presidente de esquerda da história da Colômbia (LAISNER, MARIO 2021). Independente das alternâncias de poder, porém, os desafios para o Mercosul ainda serão muitos, porque apesar de sua trajetória e legado, ele carece de identidade e de uma cultura política própria, algo fundamental para gerar e manter um sentimento de pertencimento e reconhecimento dos cidadãos com relação ao bloco (LAISNER, MARIO 2021).

UNASUL

No contexto do início da ofensiva neoliberal dos anos 1990, em um intento de confrontar a ambiciosa iniciativa de expansão econômica norte-americana, expressa pela NAFTA e pela ALCA, o governo brasileiro, ainda em 1993, na gestão do então presidente Itamar Franco, sugeriu a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), na VII Reunião dos Presidentes do Grupo do Rio. Em uma certa antecipação da futura Unasul, a ideia original era ampliar o MERCOSUL para toda a América do Sul (incorporando, também, a Comunidade Andina e o Chile, com exceção dos países caribenhos (incluindo a Venezuela), pois na época estes se encontravam muito mais inseridos na órbita de influência estadunidense do que atualmente). Porém, a Crise Mexicana (1994) e a onda de instabilidade que atingiu os mercados dos países sul-americanos, acrescido da maneira unilateral como o governo

brasileiro conduziu a proposta, contribuíram para sua inviabilização (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Na conjuntura das duas décadas seguintes, marcada pelo descontentamento nas negociações da ALCA, a consolidação da adesão do México ao NAFTA, a tradicional forte influência da economia norte-americana nos países da América Central, etc, começaria um processo de reorientação geopolítica e geoeconômica da estratégia integracionista autônoma, que embora não abandonasse a intenção final de abarcar toda a América Latina, a princípio limitou-se a impulsionar a integração sul-americana (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Porém, parece mais realista apostar que ainda hoje a chamada “América Mediterrânea” no Mar do Caribe (o “Nosso Mar” dos EUA) é uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser facilmente questionada: Para todos os efeitos se trata de um mar fechado, cujas “chaves” pertencem aos Estados Unidos. Embora, na América do Sul Caribenha, a Colômbia e, principalmente, a Venezuela, tenham apresentado relativo êxito na fuga (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Durante esse mesmo período, ao longo dos anos 2000, a recuperação das economias brasileira e argentina, ambas de maior peso no bloco, e a retomada com maior afinco das relações de cooperação resultaram no fortalecimento do MERCOSUL. À vista disso, tornou-se oportuna a retomada da ideia apresentada no governo Itamar Franco de criação da ALCSA, uma proposta de ampliação do MERCOSUL, enquanto novo modelo para a integração Sul-Americana (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Ademais, deve-se salientar que, nesse mesmo período, o “encantamento” dos governos latino-americanos em relação à ALCA começou a cessar, resultando na adoção de uma atitude crítica em relação à postura neoliberal exercida fielmente pelos governantes latino-americanos na década de 1990; no caso argentino tal rechaço tornou-se especialmente nítido (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

A preocupação em capacitar a região sul-americana frente à globalização e às incertezas do mundo multipolar fez-se presente nos anos 2000, momento em que a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina provocou uma transformação do regionalismo liberal até então vigente, voltado ao livre mercado. Pouco antes disso, com a Cúpula de Presidentes da América do Sul, em 2000, inicia-se um esforço diplomático regionalmente coordenado que paulatinamente dá forma a projetos tais como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a Comunidade Sul-Americana de Nações

(CASA) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008 (ANTUNES 2021). A criação desta última, por sua vez, deveu-se fortemente à liderança de países como Brasil, Venezuela e Argentina, mas a organização conseguiu integrar todos os doze Estados da América do Sul, com seu Tratado Constitutivo entrando em vigor em 2011 (ANTUNES 2021). A seguir uma recapitulação cronológica desses eventos.

No ano 2000, ocorreu em Brasília, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a I Cúpula de países da América do Sul, evento no qual os mandatários do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname convergiram na busca por soluções conjuntas para temas como: democracia, infraestrutura de integração, drogas e delitos conexos, relacionados ao tráfico de armas e drogas. Embora com uma pauta diversificada de propostas, a temática que apresentou maior êxito foi referente às infraestruturas (transporte, energia e telecomunicações), por meio da consolidação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Um plano que nascia no cerne do regionalismo aberto, impellido por governos neoliberais e que originalmente objetivava, juntamente com o Plan Puebla–Panamá (que ligaria a América Central à América do Norte) preparar o território para a “inevitável” adesão à ALCA (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Embora a IIRSA também tenha nascido pautada nos ditames do livre mercado, ela foi responsável pelo primeiro encontro dos países do continente no século 21, sem a participação de uma potência externa, implicando na retomada do diálogo independente entre os países da América do Sul. Por conseguinte, após as eleições de governantes mais voltados à esquerda, no ano de 2004, na III Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco (Peru), o enfoque na consolidação da área de livre-comércio, presentes na IIRSA, seria criticado e teoricamente abandonado, mudança posteriormente bem simbolizada na Cúpula de *Mar del Plata*, em 2005, marcada pela rejeição definitiva do projeto da ALCA pelos governos sul-americanos (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

A essa nova fase do regionalismo sul-americano, impulsionada pelos poucos resultados de desenvolvimento das reformas liberais e pela emergência de governos alinhados à esquerda a partir de 2002, alguns autores qualificam como “regionalismo estrutural”(HONÓRIO 2013). O regionalismo estrutural é centrado na cooperação entre os poderes públicos e os setores privados, fortemente ancorado na coordenação estatal. Configura-se uma modalidade de

integração regional posterior à crise da hegemonia do neoliberalismo na região (HONÓRIO 2013). Dentro dessa noção de regionalismo estrutural estava o retorno do papel do Estado como coordenador das ações de integração regional (HONÓRIO 2013).

O caminho até a Unasul começou com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN ou CASA) durante a mesma Terceira Reunião Presidencial em Cuzco, Peru, após a “Declaração de Cuzco” de 2004. A CASA nasceu ao unir as duas grandes iniciativas regionais abordadas anteriormente, o MERCOSUL e a CAN (CASTRO 2015). Apesar de que logo em seguida tenha começado a crise da CAN, nas duas reuniões seguintes os mandatários dos países da CASA estabeleceram o plano estratégico e as linhas de ação para concretizar uma agenda comum (CASTRO 2015). O objetivo inicial foi exercer coordenação política e diplomática para estreitar as relações entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile, mediante o aprofundamento da zona de livre comércio e da integração infraestrutural entre os países (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Em Abril de 2007 foi realizada em *Isla Margarita*, na Venezuela, a I Cúpula Energética da CASA. Os presidentes e representantes dos países da América do Sul se encontraram na Cúpula de *Isla Margarita* para discutir, prioritariamente, questões ligadas ao tema da energia como, por exemplo, as possibilidades de cooperação regional nas áreas de petróleo, gás natural, biocombustíveis, eletricidade e energias alternativas. Neste encontro foi assinada a Declaração de Margarita, na qual os líderes sul-americanos desenharam as estratégias de desenvolvimento regional com base no reconhecimento de que a integração da América do Sul pela via energética constitui “um dos principais eixos estruturais na construção de um futuro espaço de unidade sul-americana” (HAFFNER, ALMEIDA 2018).

Apesar de divergências entre Brasil e Venezuela, a realização da Cúpula Energética foi considerada um importante passo para o futuro da América do Sul, uma vez que o seu principal fruto resultou da proposta do governo brasileiro de ampliação da CASA para todo o conjunto de países da América do Sul (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Deste modo, ao final da Cúpula de *Isla Margarita* os presidentes e representantes dos países da América do Sul mudaram o nome da CASA para UNASUL – criada oficialmente em 23 de maio de 2008 por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL realizada em Brasília (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Em Brasília, a organização aprovou seu Tratado Constitutivo e designou Quito no Equador como sede de sua Secretaria Geral, e Cochabamba na Bolívia como sede do Parlamento Sul-Americano. E, em 2010, o ex-Presidente argentino Néstor Kirchner foi designado seu primeiro Secretário-Geral (CASTRO 2015).

Desta maneira, sob o cerne da UNASUL, os projetos de infraestruturas energéticas que a originaram foram incorporados ao Conselho Energético Sul-Americano e, por sua vez, a antiga agenda de obras da IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em 2011, que se tornou responsável pela integração territorial (SOUZA, SILVEIRA, 2014). Ademais, foram criados novos órgãos, dos quais destacam-se: o Parlamento Sul-Americano, para facilitar a elaboração de normas; o

Banco da América do Sul, que pretendia substituir a atuação do Banco Mundial e do FMI enquanto financiadores dos interesses dos países da região, e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que ganhou relevância após as tensões ocorridas entre Colômbia e Equador, e pela ameaça de enfrentamento entre Colômbia e Venezuela (SOUZA, SILVEIRA, 2014).

Como diz seu Tratado Constitutivo, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) tem o objetivo de construir, de maneira participativa e por consenso, um espaço de integração cultural, social, econômica e política entre seus povos. Para levá-lo adiante, dá prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, educação, energia, infraestrutura, financiamento e ao meio ambiente, entre outros, visando eliminar a desigualdade socioeconômica, lograr a inclusão social e a participação cidadã, erradicar a pobreza, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias, no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (CASTRO 2015). As ações da Unasul se orientam no sentido de construir uma identidade política regional, apoiada nas experiências de uma história compartilhada e na aspiração de compartilhar um destino, sob os princípios do multilateralismo, da vigência do direito nas relações internacionais e do respeito aos direitos humanos e aos processos democráticos (CASTRO 2015).

Entre seus planos principais a longo prazo, estão os de instaurar a cidadania sul-americana (que permitirá trabalhar e estudar em qualquer país da região), constituir a Escola de Defesa Sul-Americana (dependente do atual Conselho de Defesa Sul-Americano), inaugurar a Unidade Técnica Eleitoral (para apoiar as eleições nacionais), criar a Corte Penal, desenvolver a luta conjunta contra o crime organizado transnacional e colocar em marcha o Banco do Sul (CASTRO 2015). Para isso, porém, seria primeiro necessário fazer convergir a esses objetivos comuns as diferentes organizações regionais como Celac, Alba, CAN, o Mercosul, a Aliança do Pacífico e o Sistema de Integração Centro-Americano (CASTRO 2015). Nesse contexto, as prioridades da Unasul consistem em erradicar a pobreza, articular ações de defesa dos recursos naturais, ampliar as infraestruturas de conectividade regional, fortalecer o Conselho Sul-Americano de Investimento e Planejamento, conformar uma matriz energética de baixo custo e ambientalmente sustentável, e consolidar a América do Sul como zona de paz, entre outras metas (CASTRO 2015).

A estrutura institucional da Unasul consta de uma presidência *pro tempore anual*, três Conselhos, e uma instância executiva: o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral (CASTRO 2015). Em 2008 constituiu seus primeiros órgãos destinados a atender áreas específicas: o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Saúde Sul-Americano. Em 2009 foram formados os Conselhos Sul-Americanos de Luta contra o Narcotráfico; de Infraestrutura e Planejamento; de Desenvolvimento Social e de Educação, e o de Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação. Posteriormente, o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, e o Conselho Energético Sul-Americano (CASTRO 2015).

Como se viu acima, a IIRSA pode ser entendida como o embrião do processo que culminou na criação da Unasul: Não por acaso a infraestrutura foi um dos três pilares da Unasul (HONÓRIO 2013) Cabe então abrir um parêntese para tratar dessa questão.

IIRSA E COSIPLAN

Falar sobre uma integração efetiva é também falar sobre a construção de infraestrutura conjunta, e é fato que esse é mais um dos problemas estruturais da região. A infraestrutura latino-americana é, de maneira geral, bastante precária, tanto entre países quanto, até mesmo, dentro desses países, especialmente entre as regiões dentro das nações territorialmente maiores, como o Brasil. Essa situação chega a ter impactos negativos até mesmo sobre as exportações de commodities (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014), devido aos altos custos do transporte de mercadorias. Na América do Sul houve duas grandes tentativas de contornar esse quadro de negligência e aumentar os investimentos na construção de infraestrutura conjunta: a IIRSA e o COSIPLAN.

A IIRSA foi uma iniciativa lançada pelo governo brasileiro em 2000 e aceita e implementada por todos os países do continente sul-americano (NETO, 2014). Durante a histórica Cúpula Presidencial de 2000 o governo brasileiro lançou essa iniciativa como sendo a plataforma necessária para o desenvolvimento de qualquer projeto futuro de integração na região. Assim, a IIRSA surgiu como uma proposta que visava promover uma efetiva coordenação de políticas entre os países da região e os blocos regionais existentes nas questões de transportes, energia e telecomunicações – consideradas o tripé de sustentação da iniciativa – e o desenvolvimento de mecanismos de financiamento dos projetos de integração infraestrutural (HAFFNER, ALMEIDA 2018). Com forte investimento de instituições internacionais, a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) não se baseava em uma teoria desenvolvimentista, mas no Regionalismo Aberto e na promoção do livre-comércio.

Ao longo dos dez anos de sua existência, a Iniciativa representou a convergência política dos países da região em torno do tema da infraestrutura, no entanto, não houve movimento efetivo por parte dos países para que fosse criado na IIRSA um órgão com poderes deliberativos. Isso acarretou em baixos resultados materiais em termos da implementação das obras e na dificuldade em se resolver a questão dos financiamentos (HONÓRIO 2013).

Apesar do grande investimento em projetos de infraestrutura regional compartilhada, a iniciativa foi perdendo força ao longo dos anos 2000, sofrendo com suas próprias limitações estruturais, sendo cada vez mais questionada em sua eficiência e benefícios econômicos e,

principalmente, sociais (SEBBEN, 2015). A IIRSA recebeu muitas críticas de alguns setores da sociedade sul-americana, principalmente dos movimentos sociais em defesa do meio ambiente e de analistas críticos ao neoliberalismo (e a partir de 2005 dos governos de esquerda) por priorizar uma integração regional muito voltada para os mercados externos (HONÓRIO 2013).

A convergência programática desses governos abriu espaço para uma agenda mais ampla de cooperação que não aquela voltada apenas às questões comerciais. Essa nova perspectiva, mais progressista, gerou um fortalecimento da integração regional, simbolizada pelo “engavetamento” da ALCA em 2005, projeto ao qual a IIRSA estava originalmente associada. Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica internacional e a criação da UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e em 2009 a criação do COSIPLAN, que absorve a IIRSA, um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação dos governos e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo (JAEGER 2019).

A Unasul reafirmou a importância da infraestrutura regional como um dos pilares da unidade sul-americana, dessa forma foi criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 28 de janeiro de 2009, na III Reunião de Chefes e Chefas de Estados da Unasul, em Quito-Ecuador (HONÓRIO 2013). A criação do COSIPLAN e a incorporação da IIRSA ao Conselho, em 2011, pode ser entendida como resultante da cobrança dos países da região em torno da necessidade de uma maior coordenação política no tema da infraestrutura, inclusive com o desenvolvimento de mecanismos que garantissem os financiamentos dos projetos (HONÓRIO 2013). O COSIPLAN, nesse sentido, buscou minimizar os efeitos adversos de uma infraestrutura regional que era constituída como pouco mais do que corredores comerciais (JAEGER 2019).

O estatuto do COSIPLAN, também aprovado em Quito em 2009, estabeleceu como objetivos gerais: desenvolver uma infraestrutura para a integração regional, reconhecendo e dando continuidade aos avanços da IIRSA, incorporando-os no seu marco de trabalho; fomentar a cooperação regional na planificação e infraestrutura mediante alianças estratégicas entre os Estados membros da Unasul; promover a compatibilização dos marcos normativos existentes entre os países membros da Unasul que regulam o desenvolvimento e operação da infraestrutura na região; e identificar e impulsionar a execução dos projetos prioritários para a integração, avaliando alternativas para seu funcionamento (HONÓRIO 2013).

O COSIPLAN também foi marcado por forte atuação do governo brasileiro, e como outros projetos de integração da Unasul, se baseava em um viés logístico, mais próximo do desenvolvimentismo clássico e com predomínio dos investimentos públicos, com importante financiamento do BNDES brasileiro (SEBBEN, 2015). O projeto contribuiu com várias obras de infraestrutura regional estratégica, especialmente nas áreas de telecomunicações, transporte e energia, mas, como a própria UNASUL, teve curta duração e acabou estagnando já a partir

de 2014, devido ao aumento das divergências políticas entre os governos da região. (SEBBEN, 2015).

ASCENSÃO E COLAPSO INSTITUCIONAL DA UNASUL

A Unasul possui um caráter institucional intergovernamental, e todas as decisões tomadas no âmbito do Conselho de Chefes e Chefas de Estado são adotadas por consenso (Artigo 12 do Tratado Constitutivo). O esquema de conselhos também foi aplicado para trabalhar com os diferentes temas e demandas aos quais a instituição busca a coordenação política na América do Sul (HONÓRIO 2013). A Unasul conta com nove conselhos responsáveis por discutir soluções e buscar coordenação política entre os governos nas seguintes áreas: 1) Conselho Sul-americano de saúde (CSS); 2) Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social; 3) Conselho Sulamericano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); 4) Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); 5) Conselho Sul-americano sobre o problema mundial de drogas, 6) Conselho Sul-americano de Economia e Finanças (CSEF); 7) Conselho de Defesa Sul-americano (CDS); 8) Conselho Energético Sul-americano; e 9) Conselho Eleitoral da Unasul (HONÓRIO 2013).

No artigo 2 do Tratado Constitutivo definiu-se o objetivo geral da Unasul: “A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e da independência dos Estados” (Tratado Constitutivo da Unasul, artigo 2, 2008).

É nesse sentido que se compreende a persistência com que os termos “consenso” e “soberania” figuram na Carta Constitutiva da Unasul, evidenciando a opção institucional intergovernamental feita pelos Estados-membros (ANTUNES 2021). Contudo, esse caráter intergovernamental, ao contrário de garantir a “soberania” dos estados nacionais contra uma suposta interferência de instituições supranacionais, na prática tornava todas essas instituições da UNASUL dependentes da alternância de governos. Como se veria já na década seguinte, o resultado desse arranjo foi um processo acelerado de declínio da UNASUL, provavelmente o mais rápido e dramático em toda a já conturbada história do regionalismo sul-americano.

No Brasil, a estratégia de liderança regional ao longo dos anos 2000 encarava a América do Sul como única ponte possível para uma maior inserção internacional do país, cuja incorporação aos BRICS previa um futuro lugar de destaque na geopolítica das Grandes Potências. Dessa forma, o Brasil passa a aliar seus interesses políticos aos interesses de suas

grandes empresas como principais agentes da política externa, especialmente no âmbito da UNASUL (JAEGER 2019). A partir de 2011, contudo, a crise econômica atinge os países emergentes, a partir do desaquecimento da economia chinesa e diminuição no preço das commodities. Assim, a liderança regional do Brasil entra em xeque, devido à crise política interna e oposição ideológica contra a UNASUL por parte de frações importantes da burguesia nacional e também regional – representadas pela Aliança do Pacífico e o Grupo de Lima (JAEGER 2019).

Deve ser destacado que tal como os processos de integração regional anteriores, a UNASUL não logrou criar um forte sustentáculo social que formasse uma defesa popular da organização, que ao longo da segunda metade dos anos 2010 inicia seu rápido processo de abandono de forma praticamente despercebida pela maior parte da sociedade brasileira (JAEGER 2019). Nesse sentido, mesmo os maiores projetos de infraestrutura que chegaram a ser concluídos pelo COSIPLAN não alcançaram um impacto significativo de interesse social, além de terem fracassado na criação de cadeias produtivas regionais (JAEGER 2019).

A partir do golpe parlamentar no Brasil em 2016 e a ascensão do governo Temer, há uma maior pressão pela volta do alinhamento automático aos Estados Unidos. Este processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social passa a ser verificado em toda a região, com Maurício Macri na Argentina (2015), com o Partido Colorado no Paraguai (2018), com o ex-banqueiro Kuczynski no Peru (2016), com Sebastian Piñera no Chile (2018), com a suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política nos países “remanescentes” da esquerda –Venezuela, Equador e Bolívia, esta última nação chegando a sofrer um golpe de estado em 2019 (JAEGER 2019). A Colômbia em especial tem um papel chave nesse contexto, com a ascensão de Ivan Duque em 2018 e a entrada do país como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, (o primeiro país latino-americano a fazê-lo), seguida por sua adesão à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (JAEGER 2019).

A crise da UNASUL se agrava a partir de Janeiro de 2017, quando o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando a ruptura democrática no Brasil (JAEGER 2019). Desde então o órgão encontra-se sem comando efetivo. O Brasil já soma uma dívida de 12,5 milhões de reais pela falta de pagamento de sua contribuição compulsória (JAEGER 2019). Dessa forma, a UNASUL está sem orçamento para pagar seus funcionários e manter sua sede, que inclusive foi tomada de volta pelo governo equatoriano, devido à inatividade por qual passa a organização, cuja maioria dos conselhos não se reúnem há anos (JAEGER 2019).

Doze anos após o lançamento de sua Carta Constitutiva, a Unasul se encontra hoje esvaziada. Desde 2014 a organização não realiza a Cúpula das Chefes e Chefes de Estado e de Governo, única instância com poder real de decisão, cuja ocorrência deveria ser anual. Também desde 2014 a Unasul falha em eleger um Secretário Geral, dado que os países não conseguem chegar ao consenso acerca de um nome para ocupar o cargo (ANTUNES 2021). Adicionalmente, a sede da organização foi fechada no início de julho de 2018 e, no fim do mesmo mês, a Colômbia anunciou sua saída, a qual se deu sem qualquer entrave (ANTUNES 2021). Desde então, Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru denunciaram o tratado constitutivo, efetivamente abandonando a organização.

Esclarecendo o contexto desses eventos: A presidência *pró-tempore* ficou com o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, que logo após sua posse, em abril de

2018, culmina na suspensão voluntária (retirada) de seis membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, todos na época sob governos de direita (JAEGER 2019). O bloco pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, posto que, pelo regulamento interno, o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeara o embaixador José Octávio Bordón. Funcionando sob a lógica de decisão somente por consenso, o veto do nome de Bordón por parte de países com governos com orientação à esquerda – em especial da Venezuela – fez com que a UNASUL literalmente se rompesse ao meio (JAEGER 2019).

Em janeiro de 2019, Iván Duque, presidente colombiano, anunciou a intenção de criar um novo bloco em substituição à UNASUL, o PROSUL (JAEGER 2019). Para muitos autores, o que chama mais atenção é a nova grande inflexão da liderança brasileira, talvez a mais evidente até agora na história regional: A iniciativa para criação do PROSUL é colombiana, em parceria com o Chile. Brasil e Argentina sequer foram consultados acerca do novo arranjo. Isso indica uma nova configuração nas relações regionais sem precedentes na história recente, até então marcada pela liderança brasileira, bem como pela integração em eixo Brasil-Argentina (JAEGER 2019).

O PROSUL foi criado onze anos após a UNASUL, em 22 de março de 2019, durante uma reunião realizada em Santiago/Chile, com a adoção da Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul. A declaração foi sancionada pelos presidentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, a qual prevê a implantação gradual do processo de integração com uma “estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões”(CRUZ 2020)

A criação do PROSUL foi uma alternativa adotada pelos antigos membros da UNASUL, a fim de substituí-la. As diretrizes que regulamentam o funcionamento do PROSUL foram estabelecidas em uma reunião em Nova Iorque, conduzida pelos Ministros das Relações Exteriores dos países participantes. A reunião, ocorrida no dia 25 de setembro de 2019, durante o período da 74ª Reunião da Organização das Nações Unidas, trouxe a novidade de ter um dos principais documentos de um acordo regional sul-americano firmado em um país extra-regional -EUA – que sequer é membro do acordo (CRUZ 2020). Baseada em um discurso ideológico excludente, a criação do PROSUL indica a ampliação e aprofundamento dos laços de dependência e subordinação dos países sul-americanos com o centro do sistema capitalista, sobretudo com os Estados Unidos (CRUZ 2020). Porém, com a já citada

perspectiva de uma nova ‘guinada á esquerda’ na América do Sul, o futuro tanto do PROSUL quanto da própria UNASUL ainda é bastante incerto.

Isso exposto, é interessante lembrar que durante a fase de criação da UNASUL existiram propostas sérias de fazer dela uma organização supranacional. O ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja Cellos defendia, em reunião da Comissão de Altos Funcionários em 2008, a inclusão de um artigo na Carta Constitutiva que tornasse a organização supranacional, argumentando que a Unasul não teria capacidade de perseguir seus objetivos com um recorte intergovernamental. A derrota de sua proposta fez o ex-presidente, então apontado como o primeiro Secretário-Geral da organização, a renunciar do cargo em maio do mesmo ano (ANTUNES 2021).

Assim, atualmente, pode-se afirmar que o processo de integração sul-americana vem passando por uma crise de retrocesso. Grandes avanços alcançados na primeira década do século 21 agora são considerados passado da história regional (JAEGER 2019). Na América do Sul, a integração regional pensada de forma autônoma, com elementos estratégicos para fortalecimento conjunto, gradualmente passa a dar lugar a novos projetos integracionistas de caráter ‘aberto’: conservadores politicamente e liberalizantes economicamente (JAEGER 2019).

CONCLUSÃO

Vimos que estes três blocos sul-americanos, apesar das grandes diferenças em suas trajetórias, possuem muito em comum, especialmente em suas debilidades estruturais. Assim, foi claramente confirmada a hipótese inicial, sobre os sérios problemas, fragilidades e limitações do modelo de integração intergovernamental que até o momento baseou todas as iniciativas de integração da América Latina.

Apesar disso, parece evidente que houve certo avanço institucional durante o período estudado, desde a formação da ALALC em 1960 até o colapso da UNASUL em 2019. Porém, tal avanço ocorreu em meio a inúmeros retrocessos e reviravoltas políticas e econômicas, sendo que poderia (e deveria) ter-se dado de forma mais rápida e menos conturbada, política e economicamente.

No caso da Comunidade Andina, vimos que apesar do sofisticado arranjo institucional inspirado na Comunidade Europeia e dos ideais e projetos presentes nos documentos fundadores, de forte matriz desenvolvimentista, o intergovernamentalismo acabou solapando a coordenação entre as políticas industriais dos estados-membros, que seriam vitais para a complementaridade industrial intersetorial, necessária para a inserção internacional conjunta da região andina. A CAN, devido à sua própria posição regional, voltada para o Oceano Pacífico (com exceção da Bolívia, localizada no “*Heartland*” da América do Sul), tem acesso privilegiado aos mercados da região Ásia-Pacífico, o grande centro dinâmico do comércio mundial, dominado por economias altamente industrializadas e informatizadas, como China, Japão, Coreia do Sul e a Costa Oeste dos Estados Unidos. Só esse fato já sublinha tanto os desafios quanto as grandes oportunidades de uma inserção conjunta dos países da região nesses mercados, embora evidentemente condicionada à prévia consolidação de suas indústrias, se não desejarem manterem-se como eternos agro-exportadores.

Já o Mercosul foi marcado pelo dinamismo comercial derivado da liberalização comercial entre os países do bloco, incluindo Brasil e Argentina, as duas maiores economias do continente, mas vem enfrentando ameaças de abertura irrestrita devido ao abuso do bilateralismo, o que invalidaria seu projeto de inserção regional conjunta no mercado internacional. Além disso, mesmo esse comércio interno foi marcado pelo protecionismo nos

setores industriais, o que mais uma vez destaca a falta de uma coordenação intersetorial de longo prazo entre as diferentes indústrias nacionais, que levasse á sua complementaridade.

Por sua vez, a efêmera e conturbada UNASUL foi, provavelmente, a mais promissora das iniciativas regionais desde a ALALC, tanto por ser basicamente formada pela fusão do Mercosul com a CAN, quanto por ter nascido do foco na questão da infraestrutura, crucial para qualquer processo real de desenvolvimento. Seus conselhos setoriais, como o COSIPLAN e o Conselho de Defesa, também estabeleceram um importante precedente para o planejamento de longo prazo na América Latina. Provavelmente estes foram os motivos que levaram a sua rápida ‘neutralização’ por governos de direita alinhados aos interesses geopolíticos dos EUA, precipitando a atual nova onda de ‘regionalismo aberto’ na América do Sul.

Por fim, também ficou claro que certa historiografia econômica que fala em um ‘fracasso da integração desenvolvimentista’ na América do Sul ignora o fato que o desenvolvimentismo, a rigor, nunca foi devidamente implementado por nenhuma iniciativa de integração, devido as já citadas limitações do intergovernamentalismo de suas instituições.

UMA RÁPIDA DISCUSSÃO E SUGESTÕES

Não por acaso, muitos estudiosos da América Latina defendem que o processo de integração regional deveria tornar-se uma política de Estado. Mas ao invés disso, o que se observa é que a integração tem sido uma política de governo (OLIVEIRA 2017). Desse modo, a cada mudança de orientação política na região, os projetos integracionistas são totalmente reformulados a fim de atender os interesses dos novos governantes, com isso, adia-se a concretização de uma América Latina totalmente integrada (OLIVEIRA 2017). Esses problemas de coordenação internacional na América do Sul são um grande obstáculo para um projeto mais abrangente de integração, o que exige que se pense em meios de contornar as disputas políticas e ideológicas e reforçar os interesses em comum.

Um fato que já deve ter ficado claro é que o alegado ‘perigo’ de perda da soberania dos estados nacionais diante de instituições supranacionais mais eficazes e independentes é completamente infundado, especialmente quando se lembra que o exercício da soberania de países periféricos já é extremamente limitado por si mesmo, ainda mais diante da constante ofensiva dos interesses geopolíticos e econômicos das grandes potências. Nesse contexto, uma estratégia de construção de instituições econômicas, sociais e políticas conjuntas, capazes de somar as forças e as capacidades dos países, sendo mais do que a soma das suas partes, ao invés de um luxo, chega a ser uma questão de sobrevivência social e econômica no longo prazo. A ‘tradição’ intergovernamental do regionalismo latino-americano deve, então, ser quebrada, em nome do próprio regionalismo.

Chegando agora perto da conclusão, após todas essas idas e vindas da integração, e com a infeliz persistência de todos esses problemas estruturais, aos quais se soma a atual conjuntura de crise global, muitos poderiam perder as esperanças em presenciar a ascensão de uma América do Sul como entidade coletiva e autônoma. É fato que o estudo da realidade e processos históricos seria de pouca utilidade caso não se pudesse atuar sobre essa realidade, então podemos sugerir alguns caminhos para a eventual quarta onda de integração, que aprendesse com os erros e acertos das iniciativas anteriores. Embora nada garanta o seu sucesso, pois qualquer iniciativa está sujeita a erros de concepção ou de implementação, ao menos é razoável supor que teríamos a obrigação de tentar, dada a atual conjuntura inaceitável em que se encontram os países e suas populações.

Em primeiro lugar, já devem ter ficado claros os problemas decorrentes de uma integração cíclica e fragmentada, sem qualquer foco e baseada em projetos políticos e ideológicos efêmeros e concorrentes. Esses problemas de coordenação internacional na América do Sul são um grande obstáculo para um projeto mais abrangente de integração, o que exige que se pense em meios de contornar as disputas políticas e ideológicas e reforçar os interesses em comum. Deveria ser amplamente aceito que questões como o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental, o investimento em ciência, indústria, infraestrutura e tecnologia, o respeito aos direitos humanos e o combate à miséria e a pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais, não podem mais ser consideradas como parte de uma agenda de esquerda ou de direita, de um ou outro grupo ideológico ou partidário. Essas questões dizem respeito ao futuro de todas as nações e povos da América Latina.

Assim sendo, nosso objetivo principal agora deveria ser sugerir um modelo mais efetivo de integração da América Latina, focado na criação de instituições supranacionais politicamente independentes, que exerçam um papel orientador e coordenador entre as políticas dos estados nacionais, e que sejam focadas no desenvolvimento social e econômico de longo prazo, a ser atingido por meio de projetos comuns de desenvolvimento industrial e tecnológico e de infraestrutura regional. Essas instituições supranacionais deveriam, de preferência, ser geridas por burocracias próprias, não sofrendo interferência política de nenhum governo da região.

Essas organizações independentes teriam competência para atuar em questões vitais, como a promoção do desenvolvimento social e investimentos em indústria e projetos de infraestrutura comum, independente de quaisquer governos dos países em que atuassem, que se limitariam a

coordenar sua implantação nos níveis subnacionais. Um exemplo desse tipo de organização são as instituições supranacionais da União Europeia, embora estas não devam ser copiadas, mas servir de modelo geral, sujeito a aperfeiçoamentos e adaptações. Quanto a quem poderia tomar essa iniciativa, podemos sugerir a participação do maior número possível de setores, envolvendo não apenas os estados nacionais (incluindo uma importante participação das forças armadas), mas também as grandes empresas de origem e sede regional, as instituições de ensino superior, bem como ampla participação da sociedade civil de todos os países da região. Institucionalmente, talvez teríamos uma espécie de “fórum econômico e social regional”, dedicado á cooperação público-privada e a elaboração de planos de desenvolvimento.

Quanto á questão da forma de integração econômica, deveria se ter em mente o objetivo de ser o mais abrangente e metódico possível. Isso quer dizer tanto focar no desenvolvimento a longo prazo, quanto buscar integrar o melhor das três ondas anteriores de regionalismo para atingir esse desenvolvimento. Com outros autores demonstram, a chave pode ser o equilíbrio entre o software e o hardware da integração, ou entre sua “largura e profundidade” (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014).

Isso significa basicamente tanto a promoção do livre-comércio intra-regional (facilitado por meio de projetos de investimento em infraestrutura comum e remoção das barreiras tarifárias e não-tarifárias) quanto um protecionismo desenvolvimentista moderado no comércio extra-região (com estímulos e subsídios comuns para as exportações, assim como tarifas externas comuns para importações, visando promover uma política gradual de substituição de importações), sem esquecer de integrar a tecnologia e indústria ao setor primário (agricultura, mineração) para aumentar o valor agregado das exportações. Seria uma fusão do dinamismo comercial liberal com o desenvolvimento industrial e bem-estar social proposto pelo desenvolvimentismo.

No comércio internacional, em um mundo globalizado seria vantajoso para todos os países da região se inserirem nas chamadas Cadeias Regionais e Globais de Valor. A integração produtiva entre os países seria especialmente vantajosa nesse contexto, permitindo uma divisão produtiva mais eficiente, que beneficiaria econômica e socialmente mesmo as menores economias do continente, desde que fossem criadas instituições para equilibrar e

distribuir os custos e benefícios da integração econômica (DOMINGUEZ, COVARRUBIAS, 2014).

Além disso, a urgência de se buscar não apenas a produção industrial, mas também a inovação científica e tecnológica, lembra da necessidade dos estados e de grandes empresas regionais investirem fortemente em áreas de vanguarda científica, como IA (Inteligência Artificial), Robótica, Nano e Biotecnologia, Computação Quântica, Fabricação Aditiva (Impressão 3D), etc. Seguindo o exemplo das atuais potências tecnológicas, China, Rússia, Índia e Estados Unidos. A questionável resposta á pandemia na América Latina apenas deixou clara a falta que fazem tanto a integração na área da saúde quanto os investimentos conjuntos em ciência e tecnologia. Da mesma forma, só o desenvolvimento científico pode permitir que a exploração dos vastos recursos naturais da região saia do mero extrativismo predatório para o desenvolvimento sustentável (CEPIK, RODRIGUEZ, 2020).

Com a considerável diversidade de organizações regionais já existentes, uma possível organização sul-americana supranacional poderia focar primeiro em se integrar com as maiores entidades - a CAN, o Mercosul e o que restou da UNASUL - , atuando dentro de cada uma delas para levar a uma crescente cooperação e padronização institucional, até uma eventual fusão – uma futura ‘Unasul melhorada’ e supranacional. Dada a grande influência dos distintos governos sobre essas organizações regionais, essa eventual entidade supranacional poderia também atuar dentro dos Estados, junto a grupos de pressão da sociedade civil ou mesmo de setores empresariais interessados no aprofundamento da integração, visando promover projetos conjuntos, diminuir a interferência política e consolidar sua independência institucional.

Parece razoável também supor que uma futura integração de toda a América Latina deve passar primeiro pela formação de dois grandes blocos separados, a América do Sul de um lado e uma eventual união do México, América Central e Caribe do outro, até uma eventual fusão desses blocos. Isso traz a necessidade de continuar focando a integração na América do Sul, onde Brasil e Argentina tem inevitável destaque, e posteriormente focar na aproximação de um bloco continental sul-americano já consolidado com a América Central, México e Caribe, sendo simultânea a uma constante busca do Brasil e outros países sul-americanos por mercados consumidores nessa região, que deveria ser auxiliada a, gradualmente, adquirir mais autonomia e deixar de ser uma zona de influência exclusiva dos EUA.

A questão política tem o peso reforçado quando se lembra que existem diferentes modelos de integração defendidos por diferentes países, baseados em distintas ideologias e tradições políticas. Entre os principais concorrentes pela hegemonia política e ideológica da integração do continente, estão o Brasil (historicamente desenvolvimentista, e que durante os governos Lula nos anos 2000 desenvolveu um modelo inovador, nomeado por alguns autores como Estado Logístico (QUADROS, 2017), baseado em forte coordenação do Estado com grandes conglomerados nacionais privados), a Venezuela (que durante os governos de Hugo Chávez desenvolveu uma forma de neo-desenvolvimentismo, baseado em uma reinterpretação socialista das ideias de Simon Bolívar), e a Colômbia (país historicamente liberal e agro-exportador, com fortes ligações econômicas e políticas com os EUA). Além das óbvias divergências políticas, os modelos de integração concorrentes tem objetivos diferentes: A Venezuela, baseada no Bolivarianismo, defende a integração entre todos os países da América Latina e Caribe; a Colômbia também, mas defende a integração preferencialmente com os EUA; enquanto o Brasil historicamente tende a focar na integração apenas dentro da América do Sul (QUADROS, 2017).

É um fato incontornável, porém, que o Brasil exercerá o papel de protagonista em qualquer iniciativa de integração do continente (BANDEIRA, 2010). Motivos para tal predominância brasileira não faltam, desde a extensão territorial (praticamente metade da América do Sul) e população (210 milhões de habitantes) até o PIB per capita e o fato de possuir algumas das maiores reservas de recursos naturais do planeta (minérios, água potável, biodiversidade, etc). Historicamente, porém, o Brasil nunca usufruiu dessas vantagens geopolíticas, devido a sua situação de dependência externa, mas o destaque regional foi suficiente para motivar um longo histórico de temores e rivalidades com seus vizinhos, especialmente com o segundo maior país do continente, a Argentina. Felizmente, essas antigas tensões tem diminuído consideravelmente desde a década de 1980, em que a Guerra das Malvinas obrigou o Brasil a prestar algum apoio ao seu vizinho contra um poderoso inimigo externo. Desde então, o Eixo de cooperação Brasil-Argentina se converteu no coração da integração do continente (BANDEIRA, 2010), e é a partir dele que qualquer iniciativa efetiva de integração emancipadora deverá se iniciar.

Mas as questões militares não são apenas um antigo obstáculo, parte do passado da integração, mas um elemento fundamental do seu sucesso futuro. Vários autores defendem a maior cooperação militar entre os países do continente como indispensável para o próprio desenvolvimento tecnológico e industrial (TEIXEIRA, 2013). A integração militar traria vários benefícios simultâneos, desde os mais evidentes (a drástica redução das chances de conflitos intra-regionais e muito maior capacidade de defesa e retaliação contra ataques de potências externas) até efeitos de longo prazo, com o principal sendo a formação de uma

poderosa base industrial de defesa comum, algo semelhante ao que aconteceu com a Europa do pós-guerra, e foi fundamental para seu acelerado desenvolvimento industrial e tecnológico. Já existiram iniciativas nesse sentido no âmbito da UNASUL e seu Conselho de Defesa (TEIXEIRA, 2013), embora ainda muito limitadas por questões políticas, já apontadas.

Mas existem vários projetos de integração, e embora partindo de posições diferentes, muitos são complementares com os projetos de integração econômica e militar. É o caso de abordagens mais institucionalistas, que visam criar instituições de aceleração da integração. Um exemplo seria o desenvolvimento de um poder judiciário de âmbito regional (MANTOVANI, 2006). Esse Tribunal Regional Sul-Americano seria formado gradualmente, pela crescente integração entre os sistemas judiciários nacionais possibilitada pelos avanços da informática e outras tecnologias da informação e comunicação. Ao final desse processo de integração judiciária, o Tribunal Sul-Americano assumiria a função de harmonizar e gradualmente padronizar os diferentes regimes jurídicos nacionais, visando a maior e melhor distribuição de direitos e da cidadania por todo o continente, o que tenderia a acelerar e consolidar a integração e o desenvolvimento (MANTOVANI, 2006). Tal poderosa instituição jurídica regional também poderia fundamentar a criação de outras instituições supranacionais, dedicadas a várias outras áreas do desenvolvimento.

Também há autores defensores de abordagens mais liberais da integração, que afirmam que esta poderia se beneficiar de uma maior descentralização dos pactos federativos dentro de cada país, cabendo aos governos federais coordenar as relações entre estados, províncias e municípios de vários países dentro de uma mesma região (ARAÚJO, 2019). Justamente por isso, também pode-se argumentar que uma eventual integração consolidada e baseada em instituições supranacionais fortes não deveria ser demasiado centralizada, mas compensar a relativa perda das autonomias nacionais com um aumento das autonomias dos estados/províncias e/ou dos municípios, embora sempre com coordenação das instituições nacionais e supranacionais. Mecanismos de democracia direta, orçamento participativo e municipalismo poderiam também ser amplamente testados, podendo ajudar no equacionamento da crise da democracia representativa e fortalecendo o envolvimento dos cidadãos com suas comunidades.

Também deve ser abordada a construção de uma forte identidade cultural Sul-Latino-Americana, inclusive por meio de projetos público-privados de investimento em conteúdos

multimídia bilíngues (Português e Castelhana) para telecomunicações, notícias, internet, e uma eventual grande indústria de entretenimento latino-americana (incluindo cinema e séries televisivas de alto orçamento, músicas populares, jogos eletrônicos, etc). Embora esse ponto possa parecer supérfluo para alguns, o “*soft power*” dos grandes centros culturais hegemônicos - especialmente dos EUA – exerce uma influência considerável na visão de mundo e construção de identidade de grande parte da população, e este frequentemente (de forma explícita ou implícita) difunde estereótipos negativos sobre a América Latina e outras populações periféricas, ao mesmo tempo que exalta a cultura dos países desenvolvidos e promove seus interesses, inclusive políticos. Assim, no século 21, uma indústria cultural e midiática de alcance regional, dedicada à integração e a refletir as peculiaridades das distintas identidades, histórias, culturas e gostos latino-americanos, tende a ter uma importância quase tão grande quanto os órgãos de grande imprensa tradicionais, que evidentemente também devem constar entre as “armas” dessa agenda de integração cultural.

Enfim, ideias e possíveis soluções para nossas crises não faltam. Fica claro que com o provável aprofundamento do processo de globalização ao longo do século 21, é inevitável que alguma forma mais efetiva de integração na América Latina terá de ser tentada, sob pena de se comprometer o futuro econômico e social de toda região, se os países continuarem no percurso atual.

Como evidência da continuidade da importância do regionalismo como estratégia de resposta à globalização no século 21, pode-se citar outros projetos de integração econômica e política em outras regiões do mundo: se de um lado a União Europeia vem passando por uma longa crise desde 2010 (ocasionada principalmente pela adoção de políticas neoliberais e erosão dos estados de bem-estar social), causa e consequência da saída do Reino Unido da organização em 2016 (“BREXIT”), do outro saiu fortalecido o projeto britânico de uma possível integração entre o Reino Unido e suas principais ex-colônias, atualmente conhecido como CANZUK (*Canada, Australia, New Zealand, United Kingdom*), com planos de abranger toda a chamada “anglosfera”, podendo no futuro incluir os Estados Unidos (KOHNER 2021, BELL, VUCETIK 2019).

Também pode-se lembrar do grande avanço da globalização nas últimas três décadas, o qual há fortes indícios que se intensificará ao longo do século 21. Com os países desenvolvidos cada vez enfatizando mais o discurso sobre a chamada Governança Global, seria prudente aos

países do Sul Global responderem enfatizando uma Governança Regional, se não quiserem ser absorvidos por uma globalização que poderá tornar irreversível o *status quo* desigual da divisão internacional do trabalho. Em questões econômicas e geopolíticas, a união realmente faz a força.

Enfim, esperemos que as ideias aqui contidas possam contribuir, nem que seja um pouquinho, para a realização do sonho bicentenário de Bolívar: Uma América Latina unida, integrada e desenvolvida, finalmente autônoma e atuante no cenário internacional, sujeito e não mais objeto do jogo geopolítico e econômico. Façamos deste o nosso próprio Destino Manifesto, não o mesmo do pan-americanismo, supremacista e imperialista, mas o oposto, uma América Latina livre, soberana e próspera, um exemplo para todos os povos de todas as outras regiões do mundo. Uma verdadeira Federação Austral.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Diego. O Processo de declínio da Unasul: Causas e consequências para o regionalismo sul-americano. *Estudos Internacionais*. Belo Horizonte, v.9, n.1, p.131-149. Abril de 2021.

ARAÚJO, Assilio Luiz Zanella de; FILHO, Fernando Ferrari. O Processo de Integração na América do Sul: da ALALC á UNASUL. *Ensayos de Economía*, No. 46, Enero-Junio de 2015. Pg 90-120.

ARAÚJO, Flavia Loss de. O Documento dos Quatro e as origens da Comunidade Andina. *Cadernos Prolam/USP – Brazilian Journal of Latin American Studies*, v.20, n.39, p.367-390, Janeiro-Junho de 2021.

ARAÚJO, Izan Reis de. A Projeção geopolítica do Brasil na América Latina e os desafios da integração Sul-Americana. Programa de pós-graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2018.

ARAÚJO, Marcelo Ramos. A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional. Brasília, FUNAG, 2019.

ASSUNÇÃO, Tratado de. 1991. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf. Acesso em: 28 de Agosto de 2022.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Geopolítica e Política Exterior Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. 2ª Edição. Brasília, FUNAG, 2010.

BAPTISTA, João Victor; SIMAN, Tainá Estanislau. Dimensão Humana e social do Mercosul: da institucionalização ao esvaziamento. *Brazilian Journal of International Relations*. Volume 10, edição n.1, 2021.

BELL, Duncan; VUCETIC, Srdjan. (2019). Brexit, CANZUK, and the legacy of empire. *The British Journal of Politics and International Relations* doi.org/10.1177/1369148118819070

BOLÍVAR, Simon. Convocatória al Congreso de Panamá e Un Pensamiento sobre el Congreso de Panamá (1826). *Antología de Simón Bolívar*. Ediciones Correo del Orinoco, Venezuela, 2013.

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A Comunidade Andina no século XXI: Entre Bolivarianos e a Aliança do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v.26, n.65, p.62-80, Março de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; JABBOUR, Elias: O Catching-up da Coreia do Sul e da China: Uma análise novo-desenvolvimentista. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 40, n.2, p. 264-284, Abril-Junho de 2020.

CASTRO, Nils. *América Latina e Caribe: integração emancipadora ou neocolonial*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

CAVALCANTE, Alessandra de Oliveira. A integração regional como mecanismo para uma melhor inserção da América Latina em um mundo globalizado. 16º Congresso Internacional FoMerco – Fórum Universitário Mercosul. UFBA, 2017.

CEPIK, Marco; RODRÍGUEZ, Julio C. América Latina en tiempos de pandemia: desafíos estratégicos. *Pensamiento Proprio* 52, 2020. Pg 83-107.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away The Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Anthen Press, 2004.

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira. Os Rumos da Integração Regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? *Revista de Geopolítica*. v.11, n.4, p.111-122, Outubro-Dezembro de 2020.

DOMINGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana [editors]. *Routledge Handbook of Latin America in the world. - Trade and Economic Integration*. New York: Routledge, 2015.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. *A Chave do Tamanho: Desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. Teses FEE, N. 5. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Editora UFRGS, 2003.

FARIA, Luiz Augusto Estrella; BARÃO, Giulia Ribeiro. O âmbito político-institucional do Mercosul: A política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.33, n.1, p. xx-xx, Jun. 2012

FREI MONTALVA, Eduardo. *El Pacto Andino*. Buenos Aires: Ed. Francisco Aguirre, 1977, p. 34.

FURTADO, CELSO. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro. Editora Lia, 1969.

GOLDBAUN, Sergio; LUCCAS, Victor Nóbrega. Comunidade Andina de Nações. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP. Texto para Discussão n.309, v.1, Abril de 2012.

HAFFNER, Jacqueline A. H.; ALMEIDA, Adriano Pires de. Revisando a Integração Latino-Americana: da CEPAL á UNASUL. *Revista Conjuntura Austral – Porto Alegre*, v.9, n.46, p.67-82, Abril-Junho de 2018.

HONÓRIO, Karen dos Santos. O Significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no Regionalismo Sul-Americano (2000-2012): Um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Programa San Tiago Dantas de pós-graduação em Relações Internacionais, USP, São Paulo, 2013.

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e Colapso da Unasul: o desmantelamento da integração Sul-Americana em tempos de ofensiva conservadora. *Revista Conjuntura Austral*. Porto Alegre, v.10, n.49, p.5-12. Janeiro-Março de 2019.

KOHNERT, Dirk (2021): The socio-economic impact of Brexit on CANZUK and the Anglosphere in times of Corona : The case of Canada, Australia and New Zealand. Munich Personal RePEc Archive. Acessado em 02/09/2022.

LAISNER, Regina Claudia; MARIO, Camila Gonçalves de. O Mercosul em Disputa: os propósitos do Tratado de Assunção e a experiência neoliberal-conservadora na região. *FoMerco – Fórum Universitário Mercosul*. Carta FoMerco, v.1, n.8, Agosto de 2021.

MANTOVANI, MARIA da GRAÇA HAHN. *Tribunal Sul-Americano: Uma Concepção Cibernética de Integração*. UFRGS, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2006.

MELO, Fabrício Freitas B. R. Conselho de Defesa Sul-Americano e Integração Regional: análise da história recente. *Conjuntura Global*. Vol.4, n.3, p.457-466, Setembro-Dezembro de 2015.

NETO, Walter Antonia Desiderá. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Rio de Janeiro. IPEA, 2014.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, 1949.

PREBISCH, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

QUADROS, DIOGO IVES de. Os Paradigmas de Estado e os Projetos Regionais Contemporâneos de Brasil, Colômbia e Venezuela. UFRGS, Programa de pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre, 2017.

SANTOS, Thauan, et al. Relações econômicas entre América Latina e China e seus impactos na integração regional (2001-2016). *Revista Tempo do Mundo*, n. 23, Agosto de 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Evolução dos processos de integração da América Latina. In *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. LESSA, Mônica Leite; GONÇALVES, Willians da Silva – Orgs. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

SEBBEN, FERNANDO DALL'ONDER. Infraestrutura e desenvolvimento: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN. UFRGS, Programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 143-184, jan.-abr. 2015.

SILVA, Gustavo Henrique; SANTOS, Luciano Alexandrino. MERCOSUL, das Origens às Incertezas: Formação, críticas, e novas perspectivas a partir do governo Bolsonaro. Fórum Estadual de Relações Internacionais de São Paulo, 2019.

SOUZA, Vitor Pereira de; SILVEIRA, Márcio Rogério. América Latina: Cinco Séculos em Busca da Integração. Revista Formação, n.21, volume 1 – p. 42-71, 2014.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; NETO, Walter Antônio Desiderá. A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano. Texto para Discussão 1790 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília – Rio de Janeiro – IPEA, Novembro de 2012.

TEIXEIRA, Vinícius Modolo. A Cooperação em Defesa da América do Sul como Base para a Integração do Continente. Programa de Pós-Graduação Universidade Federal de Uberlândia. 2013.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 2008. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CO NST_PORT.pdf. Acesso em: 28 de Agosto. 2022.

WEBER, Leonardo Albarello. Duas Décadas de Bolivarianismo na Venezuela (1999-2019). In América do Sul no século XXI: Desafios de um projeto político regional. Lima, Maria Regina Soares de. Et al – Orgs. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2020.

VAN KLAVEREN, Alberto. El Eterno Retorno del Regionalismo Latinoamericano. Nueva Sociedad, n. 275, pgs.62-72, mayo-junio 2018.

VASCONSELOS, Cláudio Roberto Fóffano. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 283-313, jan.-mar. 2003.

VORISEK, Dana. Latin America and the Caribbean. In: WORLD BANK. Global Economic Prospects. Washington-D.C. 2021. Pp. 73-102.