

DA OBSESSÃO COM O REGIONALISMO À DESVENTURA DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Daniel Francisco Nagao Menezes¹

Lúcio Flávio Joichi Sunakozawa²

Alejandro Gabriel Safarov³

Resumo

Trinta anos após sua fundação, o MERCOSUL não conseguiu cumprir seus objetivos declarados. Longe de ser um mercado comum e ainda não uma união aduaneira, não se aprofundou nem se ampliou (legalmente). Todos os outros projetos regionalistas na América Latina se saem ainda pior, embora tenham favorecido a democracia interna, as reformas econômicas e as relações regionais mais pacíficas. Este artigo apresenta um conjunto de ferramentas conceituais para comparar a integração regional e, em seguida, aplica-o para explicar os objetivos dispersos e o desempenho em declínio das experiências latino-americanas. O objetivo é mostrar como o fortalecimento da soberania nacional – em oposição ao seu agrupamento ou delegação – está no cerne da maioria das estratégias regionalistas contemporâneas.

Palavras-chave: Integração regional comparada; Regionalismo; América Latina, Mercosul.

Abstract:

Thirty years after its foundation, MERCOSUR has not been able to fulfill its stated objectives. Far from being a common market and not yet a customs union, it has neither deepened nor expanded (legally). All other regionalist projects in Latin America fare even worse, although

¹ Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Pós-Doutor em Economia (UNESP-Araraquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Colaborador da Maestría em Economía Social da Universidad Autónoma de Guerrero (Acapulco, México). Membro do CIRIEC-Brasil.

² Pós-Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Direito (UNJU-ARG), Doutor em Direito (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP). Mestre em Desenvolvimento Local (UCDB) com defesa na área de Desenvolvimento Sustentável, Ambiente Coletivo de Inovação e Tecnologias Disruptivas. É professor da graduação e pós-graduação dos Cursos de Turismo, Logística e Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), em Dourados (MS). Coordenador de Pesquisas e Extensão do Eixo Direito, Inovação e Integração e Vice Coordenador Geral do Projeto de Pesquisa e Extensão UEMS na Rota.

³ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Professor das Faculdades de Comunicação Social e Desenvolvimento de Negócio da Universidad Católica de Santiago del Estero, campus de Jujuy (Argentina). Coordenador do Centro de estudios en ciencia política y relaciones internacionales da Universidad Católica de Santiago del Estero, campus de Jujuy.

they have favored internal democracy, economic reforms and more peaceful regional relations. This article presents a set of conceptual tools to compare regional integration and then applies it to explain the scattered goals and declining performance of Latin American experiences. The aim is to show how the strengthening of national sovereignty – as opposed to its grouping or delegation – is at the heart of most contemporary regionalist strategies.

Keywords: Comparative regional integration; Regionalism; Latin America; Mercosur.

1. INTRODUÇÃO

Na década de 1960, a primeira onda de integração latino-americana foi parcialmente fomentada pela crescente ameaça de uma fortaleza Europa e pela necessidade de unir forças para enfrentá-la. Na década de 1990, porém, a União Europeia (UE) tornou-se tanto modelo quanto parceira de uma nova onda de organizações regionais que incluíam, com destaque, a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul. (Mercosul). Mas, ao mostrar os limites e perigos de instituições regionais mal projetadas, a atual crise da integração europeia desfez um golpe na crença de que a soberania conjunta é o caminho necessário para os Estados-nação. No entanto, a atividade política em uma base regional ainda merece muita atenção dos principais executivos e das elites de política externa em todo o mundo. Este artigo aborda a evolução do regionalismo com dois objetivos em mente: primeiro, esclarecer conceitos-chave e refinar categorias analíticas; e segundo, aplicar esses conceitos e categorias às experiências contemporâneas latino-americanas com integração para avaliar seu desempenho e perspectivas.

2. SOBRE CONCEITOS E DEBATES PARADIGMÁTICOS

No campo da ciência política e das relações internacionais, duas grandes vertentes da literatura se desenvolveram para explicar o agrupamento voluntário de estados independentes em agrupamentos regionais. No final da década de 1950 (Haas, 1958); a segunda vertente optou por um rótulo mais difuso, ou seja, regionalismo, e desde a década de 1990 concentrou-se em todos os continentes, embora apenas marginalmente na Europa (Hettne, Inotai, Sunkel 1999; Hettne, Söderbaum 1998). O foco na Europa da primeira vertente não significa que os precursores dos estudos de integração carecessem de ambições comparativas, como mostram os primeiros trabalhos sobre a América Latina (Haas 1967; Haas, Schmitter, 1964); ao

contrário, os processos de integração não se enraizaram e só se consolidaram na Europa, estagnando ou retrocedendo em outros lugares.

O primeiro problema enfrentado por quem estuda a integração regional comparativa não é empírico ou teórico, mas conceitual. Ao contrário de obras-primas pioneiras como as produzidas por Nye (1968), Claude (1971) ou Lindberg (1963), muitos estudos contemporâneos sofrem de alongamento conceitual ou imprecisão ou ambos. Embora a maioria dos autores geralmente forneça algum tipo de definição para o fenômeno que analisa, poucos o fazem de maneira satisfatória. Assim, a maioria das definições são muito vagas ou muito ambíguas. Tomemos, por exemplo, a influente caracterização de Hettne e Söderbaum (1998) que o novo regionalismo é um processo abrangente, multifacetado e multidimensional, que implica a mudança de uma determinada região de uma relativa heterogeneidade para uma maior homogeneidade em relação a uma série de dimensões, sendo os mais importantes a cultura, a segurança, as políticas econômicas e os regimes políticos. Nesta definição, as categorias analíticas são explicitamente não exaustivas, implicitamente não exclusivas e não são classificadas por precedência ou hierarquia. Isso não pode produzir indicadores mensuráveis e hipóteses testáveis de maneira plausível. Hettne e Söderbaum (1998) definem ainda a regionalização como “níveis crescentes de “regionalidade”, ou seja, o processo pelo qual uma região geográfica é transformada de um objeto passivo em um sujeito com capacidade de articular os interesses da região emergente. Aqui, a confusão atinge novos patamares, pois a palavra região é usada simultaneamente para conotar geografia objetiva e interesses subjetivos, bem como um objeto existente e uma entidade emergente. A distinção de Hegel entre *in sich* e *für sich* é uma visão filosófica maravilhosa, mas a erudição moderna requer nomes diferentes para coisas diferentes, definições claras e conceitos que podem ser operacionalizados.

Uma saída para o alongamento e a imprecisão conceitual consiste em entender o regionalismo contemporâneo como uma expressão guarda-chuva que abrange uma multiplicidade de fenômenos distintos. Andrew Hurrell (1995) enumera cinco deles, argumentando que nenhum deve receber os direitos exclusivos de usar o termo: a) regionalização, b) consciência e identidade regional, c) cooperação interestadual regional, d) integração regional e, e) coesão regional. A primeira regionalização pode ser entendida como interdependência social ou econômica, que geralmente é o resultado de processos informais orientados pelo mercado. A segunda - identidade regional - transmite uma noção cultural e não política ou econômica. A característica comum de ambos os fenômenos é que nenhum deles é necessariamente intencional, mas é causado por fatores descoordenados - como o aumento do

comércio ou fluxos migratórios ou raízes históricas comuns. Os três subtipos seguintes respondem a uma lógica diferente: ou são o resultado de decisões formais de cooperação e integração do Estado ou uma consequência de tais decisões de coesão regional. Enquanto a cooperação implica o cumprimento voluntário, a integração exige algum grau de transferência de soberania, o que desencoraja a retirada unilateral e eleva os custos da reversão do processo. Nesses subtipos, Hurrell (1995) afirma que a região desempenha um papel definidor nas relações entre os estados (e outros atores importantes) dessa região e o resto do mundo, enquanto constitui a base organizadora para políticas dentro da região em uma série de questões. Essa definição também usa o mesmo conceito simultaneamente para um ator e uma arena: aqui, a região desempenha um papel em relação à política dentro da região. Essa confusão onipresente está provavelmente enraizada na nominalização do adjetivo regional. Esta palavra, no entanto, indica escopo, não substância (Malamud 2010, p. 654). Este último deve ser transmitido por um substantivo, que pode ser um processo (integração) ou uma entidade (organização). Para dar um exemplo, a Europa é um substantivo inteligível, mas altamente ambíguo, que não deve ser colapsado com a integração europeia ou com a União Europeia. Nessas duas expressões, “integração” e “união” são substantivos, enquanto “europeu” se torna um adjetivo que delimita uma gama particular de fenômenos gerais.

Então, o que é integração regional? Independentemente do tempo, a definição de Haas (1971) é suficientemente clara e parcimoniosa para servir como ponto de partida sendo um processo de como e por que os Estados-nação voluntariamente se misturam, se fundem e se misturam com seus vizinhos para perder a identidade factual”. atributos de soberania ao adquirir novas técnicas para resolver conflitos entre si. A isso, Schmitter (2004) acrescentou convenientemente, “criando instituições comuns e permanentes, capazes de tomar decisões vinculantes para todos os membros” Ao contrário do uso comum na política latino-americana, onde, depois de qualquer disputa internacional, os estadistas se apressam a declarar que “o conflito acabou, agora é a hora da integração”, o contrário de conflito não é integração, mas cooperação. Na verdade, a integração é apenas um subconjunto da cooperação e não a mais bem-sucedida ou mesmo a mais frequente. A integração regional também não está apenas aumentando os fluxos de comércio (também conhecido como regionalização) ou as várias manifestações da conceituação de Deutsch et al (1957), como contatos recorrentes entre as elites, facilitando a comunicação ou reuniões entre pessoas através das fronteiras nacionais, ou mesmo promovendo símbolos de identidade comum.

Embora não haja nada na definição acima que dê primazia à economia sobre outros domínios, o fato é que as tentativas de integração realmente existentes têm adotado regularmente objetivos econômicos, sejam ganhos de eficiência por meio de benefícios de escala ou desenvolvimento conjunto por meio da cooperação e da solidariedade. No que diz respeito à dimensão de mercado, existem quatro níveis progressivos de realização (Balassa 1961). A mais simples, a zona de livre comércio, é uma área na qual são desmantelados os obstáculos internos ao comércio; isso significa que as tarifas alfandegárias não são impostas aos produtos de nenhum país membro. Uma união aduaneira leva as coisas um passo adiante: nesta fase é estabelecida uma tarifa externa comum, que fixa o valor que os produtos provenientes do resto do mundo devem pagar para entrar na área. Isso implica que os países membros formam uma entidade única na arena do comércio internacional. A terceira etapa, um mercado comum ou único, é uma união aduaneira à qual se soma a livre mobilidade dos fatores produtivos entre os países membros e uma política comercial comum. Contempla a coordenação de políticas macroeconômicas setoriais entre seus membros e exige a harmonização da legislação nacional. Em quarto lugar, uma união econômica acrescenta instituições monetárias centralizadas e políticas financeiras comuns ao mercado único. Vai além da simples coordenação e harmonização entre os países membros e inclui o estabelecimento de agências supranacionais unificadas, como um banco central e uma moeda única. A coordenação fiscal também é necessária, como a crise do euro deixou claro.

Independentemente dos objetivos econômicos da integração regional, a necessidade de estabelecer algum tipo de arranjo institucional comum fomenta vínculos não econômicos. Níveis mais altos de integração econômica promovida pelo Estado provavelmente aumentarão os fluxos de comércio e investimento, ou seja, a regionalização crescente no sentido do primeiro subtipo definido por Hurrell. Da mesma forma, fluxos crescentes de pessoas e comunicações podem nutrir uma consciência regional, como no segundo subtipo. Embora nenhum deles signifique integração regional conforme definido acima, eles podem criar demandas por ela, um mecanismo que a literatura neofuncionalista chama de transbordamento. a fim de capturar plenamente os benefícios da integração no setor original.

Assim como o desenvolvimento do capitalismo e a emergência da burguesia criaram a necessidade de mercados maiores, que por sua vez levaram à consolidação do Estado-nação, os efeitos da integração econômica se espalham pela arena política e fomentam novos centros políticos que comandam autoridade sobre territórios maiores. É por isso que a integração regional pode ser comparada ao processo histórico de construção do Estado, embora a primeira

seja voluntária e a segunda raramente o tenha sido. Como ambos os processos visam a criação de uma comunidade política maior, eles apresentam uma natureza fundacional comum. Isso contrasta com a política do tempo normal, quando os aparatos organizacionais são dedicados à administração diária. O caso da UE é ilustrativo: à medida que se consolidou como comunidade política, sua gestão gradualmente se tornou “business as usual” e o foco acadêmico passou da integração para a governança - e das relações internacionais para a política comparada (Hix, 1994). Assim, a UE passou a ser comparada mais com estados federais e menos com outras organizações internacionais. Como aconteceu, a natureza da besta mudou de política para formulação de políticas. Ultimamente, porém, a crise do euro reequilibrou o peso das duas dimensões.

A integração pode se desenvolver de duas maneiras. A integração negativa refere-se ao desmantelamento das barreiras nacionais ao comércio e à proibição de comportamentos discriminatórios, enquanto a integração positiva implica políticas comuns que moldam as condições sob as quais os mercados operam (Scharpf, 1996). Essa distinção entre funções de criação de mercado e funções de regulação de mercado é significativa porque a primeira pode ser alcançada por meio de procedimentos intergovernamentais, enquanto a segunda requer a execução por agências e regras supranacionais. Como a integração negativa e positiva são geralmente sequenciais, o uso desse critério corrobora a visão daqueles que veem a passagem do intergovernamentalismo para o supranacionalismo como progressiva ao longo do tempo; seja como for, progressivo não significa irreversível.

Independentemente de seu grau de supranacionalidade formal, uma organização regional pode tender a privilegiar a autoridade de instituições impessoais ou a decisão de detentores de poder específicos. A orientação de uma determinada organização a este respeito é mais uma função do nexo estado-sociedade dos (maiores) estados membros do que da constituição regional ou sistema legal (Söderbaum, Sbragia 2010). A consequência é que alguns blocos podem ser principalmente orientados para as regras, enquanto outros permanecem mais orientados para o poder.

Uma outra distinção diz respeito à integração e convergência. O primeiro significa que os estados-membros se aproximam cada vez mais, enquanto o segundo transmite que eles se tornam mais semelhantes. Como exemplo, a Grécia está mais integrada com a Alemanha, compartilhando uma moeda comum e afiliação militar dentro da OTAN do que a Noruega com a Suécia, mas o último par apresenta mais semelhanças em termos políticos, econômicos e sociais ou em quaisquer outros indicadores significativos.

As organizações internacionais podem desempenhar três papéis (Archer, 2001): a) podem servir como arenas de diálogo e cooperação, b) podem ser usadas como instrumentos por outros atores (especialmente seus Estados membros) e, c) podem assumir uma identidade independente como atores em busca de seus objetivos próprios objetivos uma propriedade chamada atuação. Essas funções não são exclusivas e transmite uma complexidade crescente. A integração só começa depois da segunda.

Existem três conjuntos de condições para o desenvolvimento de um processo de integração regional: demanda, oferta (Menezes, Sunakozawa, 2022) e fatores inerciais (Mattli, 1999). As condições da demanda emergem de níveis mais altos de interdependência regional, pois os transnacionais percebem que as atividades transfronteiriças são muito caras e exigem que as autoridades nacionais ou supranacionais reduzam os custos de transação por meio da cooperação, coordenação e, eventualmente, integração. As condições de oferta referem-se à liderança regional, entendida como a capacidade e vontade de um ou mais atores de pagar uma parcela desproporcional dos custos exigidos pelo empreendimento regional ou de realizar monitoramento, fiscalização e intermediação. As condições inerciais assumem a forma de condições de demanda ou oferta que se institucionalizam, travando acordos anteriores e criando efeitos path-dependentes que podem proteger os processos de integração em tempos de declínio da demanda ou das condições de oferta, mas também podem torná-los muito rígidos.

Embora alguns possam julgar os argumentos apresentados até aqui como eurocêntricos, o objetivo é justamente o oposto: fornece ferramentas para compreender o regionalismo em diferentes áreas do mundo sem equalizá-los ou considerá-los incomensuráveis. A integração deve ser entendida como:

a potentially global phenomenon, and thus one that should be recognized whenever it appears. This calls for standard definitions and theory that can travel. Think of democracy: there are as many types thereof as there are countries in which citizens are formally equal and rulers are accountable; yet, lacking these characteristics, we do not call it a democracy. The same applies to regional integration: either there are sovereign states that voluntarily transfer parcels of sovereignty to joint decision-making or there are not, and in this case we do not call it integration. We have resisted the temptation to stretch conceptual definitions or dispose of working theories when a given phenomenon does not turn out as expected, as long as those concepts and theories are capable of explaining why this happened. EU lessons are useful to understand South American travails with regional integration precisely because they can also make sense of nonintegration- instead of calling it otherwise and pretending that it is a new animal (Malamud, Schmitter 2011, p. 155).

Como a vizinhança geográfica é constante, os transbordamentos de vizinhança são inevitáveis e sua gestão conjunta aparece como uma meta razoável. No entanto, os meios para alcançá-lo são diversos e não determinados por legados históricos ou pressões da globalização. Nos últimos anos, diferentes formas de interação regional além da integração se desenvolveram em todo o mundo, e várias abordagens foram desenvolvidas que replicaram a complexidade da realidade com imprecisão e ambiguidade no nível analítico. Mas nossas categorias analíticas fracassaram e estão deixando de chamar as coisas pelo nome. É hora de chamar os bois pelos nomes, de agilizar nosso kit de ferramentas conceituais e aplicá-lo ao campo empírico.

3. SOBRE A OBSESSÃO DA AMÉRICA LATINA COM O REGIONALISMO E AS DESVENTURAS COM A INTEGRAÇÃO

As tentativas latino-americanas de regionalismo nunca convergiram em um único projeto. A primeira onda, após a experiência da Europa Ocidental com carvão e aço e apoiada ou negligenciada pelos Estados Unidos, incluiu dois blocos mutuamente exclusivos: o Mercado Comum da América Central e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A Comunidade Andina e a Comunidade do Caribe (CARICOM) também incluiu pequenos subconjuntos de países, dando origem a uma longa colcha de retalhos de regionalismos segmentados. Hoje, existem algumas associações que englobam vários blocos sub-regionais ou mesmo todo o subcontinente, como a União de Estados Sul-Americanos (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); mas o primeiro reúne apenas metade dos estados latino-americanos, enquanto o segundo carece de status legal, estrutura organizacional e autoridade institucional.

A UNASUL é um acordo de cooperação regional patrocinado pelo Brasil (abandonada pelo governo Bolsonaro), idealizado para o objetivo tácito de criar uma esfera de influência brasileira cortando a influência dos EUA e compensando a competição mexicana pela liderança. Prevê a promoção da integração física através das redes de transportes, energia e comunicações, mas não prevê qualquer transferência de soberania. Assim, deve ser considerado como uma ferramenta para o diálogo de alto nível e coordenação política, mas não uma tentativa de integração.

Embora a CELAC atue como contraparte da UE nas reuniões UE-América Latina e Caribe, que reúnem 60 estados (27 europeus e 33 da ALC), o fato é que essas reuniões são muito anteriores à sua criação. A CELAC é um recipiente vazio que as potências regionais usam

para sinalizar posições políticas ou para agitar bandeiras ideológicas como o sentimento antiamericano ou a solidariedade Sul-Sul. É também mais uma arena para os estados negociarem suas diferenças e para os chefes de governo construírem confiança mútua, mas não é - e não tem perspectivas de se tornar - um ator internacional. E, com certeza, também não é um projeto de integração.

Na última década, um outro tipo de regionalismo supostamente foi identificado: o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (Sanahuja, 2009; Riggiozzi, Tussie, 2012). O argumento é que a nova construção deslocou o foco da economia e, ao criticar o fracasso das reformas neoliberais, apresenta uma postura mais ideológica (também conhecida como progressista). A coordenação de políticas e identidades comuns vêm à tona à medida que as relações de mercado e investimento recuam. Os principais exemplos desse tipo de regionalismo são a UNASUL e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), patrocinada pela Venezuela. Esses empreendimentos rejeitam discursivamente a premissa neofuncionalista de que a integração é impulsionada por uma convergência de interesses e não por semelhanças ideológicas. No entanto, uma reação está em andamento, já que Chile, Colômbia, Peru e México assinaram um tratado para estabelecer uma Aliança do Pacífico que mais uma vez coloca a economia em primeiro lugar. Seu objetivo é promover o livre comércio e a integração do mercado em oposição à radicalização ideológica do regionalismo latino-americano (Malamud, Gardini, 2012). No entanto, esse agrupamento tem um impacto político que vale a pena considerar, pois desafia a região, superando o Mercosul e diluindo a UNASUL.

A natureza segmentada do regionalismo latino-americano nem sempre é competitiva, mas frequentemente sobreposta, como mostra a figura anexa. Dos nove blocos apresentados nos mapas, uma característica se destaca:

not one country participates in at least half of them. In the Western hemisphere, regionalism is always sub-regional and there is no common core or political centre. The reality is that, every time a new bloc is born, it does so by excluding neighbouring countries and by intentionally differentiating itself from other (sub)regional organisations. Decentred sub-regionalisms rather than concentric regionalism has been the end-product of such logic, by which sub-regional integration proceeds through regional or hemispheric disintegration (Malamud, Gardini, 2012, p. 120).

Conforme argumentado acima, a integração não foi buscada por todos esses empreendimentos regionais, mas foi explicitamente prometida por alguns deles. No entanto, não foi entregue por nenhum deles - salvo conquistas parciais e geralmente revertidas. O caso do Mercosul, que costumava ser visto como a experiência mais bem-sucedida e promissora de

integração latino-americana, oferece uma ilustração eloquente das transformações provocadas por resultados escassos e mudanças de metas.

Se o sucesso de uma organização é medido pelo cumprimento das metas estabelecidas em seus tratados, o Mercosul é um fracasso total. Depois de mais de trinta anos, não é um mercado comum nem mesmo uma união aduaneira. Pior, não funciona como uma zona de livre comércio efetiva, uma vez que as restrições tarifárias unilaterais são erguidas à vontade e as barreiras não tarifárias são abundantes. O Chile não se candidatou à adesão como esperavam os fundadores, e cadeias de valor e complexos industriais regionais só se desenvolveram fora do escopo dos tratados - como no acordo setorial automobilístico entre Argentina e Brasil. Seria injusto ignorar que o Mercosul alcançou outros objetivos louváveis, como facilitar as transições para a democracia, garantir reformas econômicas internas e consolidar uma comunidade de segurança regional. Mas estes não exigiram a transferência de soberania e podem, portanto, ser considerados como resultado da cooperação e não da integração

Um dos poucos aspectos que faz o Mercosul parecer que funciona é a atuação internacional legal. Ao contrário da Comunidade Andina, quinze anos depois de seu início, o Mercosul ainda está negociando com a UE como bloco. No entanto, é o Brasil sozinho que ocupa as principais mesas internacionais, como os BRICS (maiores economias emergentes), IBAS (maiores democracias do hemisfério sul), BASIC (coalizão ambiental de economias emergentes) e o grupo de negociações finais da OMC, não falar de sua tentativa de ocupar um assento permanente em um Conselho de Segurança da ONU reformado contra a vontade da Argentina (Malamud, 2011).

Finalmente, o único caso de alargamento gerou um conflito político sobre a suspensão do Paraguai para permitir a ratificação da adesão da Venezuela. A cisão criou um limbo jurídico sobre o status dos dois membros e a validade da legislação decidida durante a exclusão do Paraguai, pois isso contraria a regra da decisão por unanimidade e, portanto, coloca em questão o compromisso futuro do Paraguai em cumprir as regras.

O Mercosul é um caso de integração do lado da oferta, pois a decisão política de estabelecer a organização não foi tomada em resposta à interdependência econômica anterior ou às demandas da sociedade. Seu principal mecanismo de trabalho tem sido chamado de interpresidencialismo, significando o resultado da combinação de uma estratégia internacional, a diplomacia presidencial, com uma instituição doméstica, o presidencialismo (Malamud, 2005a). A diplomacia presidencial é o uso habitual de negociações diretas entre presidentes nacionais, em vez de diplomatas profissionais, sempre que uma decisão crucial precisa ser

tomada ou um conflito crítico precisa ser resolvido. Por sua vez, o presidencialismo ao estilo sul-americano concede aos chefes do Executivo o poder de fechar acordos sem buscar a aprovação de parlamentos ou gabinetes. A consequência dessa combinação é que o Mercosul tem sido orientado para o poder em vez de orientado para as regras desde o seu início.

Nesse sentido, a legalização ou judicialização dos procedimentos do bloco não passa de um mito. Suas principais instituições de solução de controvérsias foram chamadas 16 vezes em 20 anos. A construção de instituições jurídicas, manifestada pelo estabelecimento do chamado Tribunal Permanente de Revisão em 2006, não foi realizada em resposta a necessidades funcionais, mas sim devido à pressão de comunidades epistêmicas e redes transnacionais: simplificação contundente - empregos para advogados (e juízes) serve para transmitir o ponto.

Da mesma forma, o desenvolvimento de uma instituição parlamentar tem sido resultado de lobby profissional por acadêmicos e legisladores nacionais, mas também um recurso legitimador nascido de mimetismo e isomorfismo (Rüland, Bechle, 2011). O mercado de ideias sobre integração regional está muito limitado a uma única fonte de sucesso, a UE. De fato, o Parlasul não tem competência legislativa, nem capacidade de fiscalização, não é demograficamente proporcional e praticamente não tem política partidária transnacional.

A distinção do Mercosul em relação a outros projetos regionais, como a UNASUL ou a ALBA, continua sendo seu foco baseado em tratados em questões de mercado. No entanto, poucos avanços foram feitos em relação à coordenação e harmonização de políticas, e o limite entre cooperação e integração dificilmente foi ultrapassado. A única disciplina que o bloco efetivamente impôs aos seus membros é a proibição de assinar acordos comerciais unilateralmente, competência que foi transferida para o nível regional apenas para ser pessimamente subutilizada.

A principal razão para esse insucesso foi identificada há uma década, no que continua sendo a análise mais aprofundada do bloco até o momento. Na visão de seus autores, a fórmula subjacente do Mercosul, ou seja, acesso preferencial ao mercado brasileiro em troca do apoio argentino às estratégias internacionais brasileiras (Bouzas et al., 2002), esgotou e nunca substituiu seu combustível. Assim, o Mercosul adquiriu um significado diferente para cada Estado membro, e as estratégias nacionais tornaram-se díspares ao invés de coordenadas.

Para o Brasil, o Mercosul não desempenha mais um papel econômico significativo, pois os parceiros extrarregionais dominam as relações comerciais e o investimento regional é acordado bilateralmente com cada vizinho. Um tanto ironicamente, tanto ativistas progressistas como Samuel Pinheiro Guimarães (2012) quanto analistas pragmáticos como Alfredo Valladao

(2006) concordam que a promoção da UNASUL pelo Brasil coloca em risco os objetivos e a operação do Mercosul. No entanto, este último também serve a um propósito político: ajudar a gerenciar as relações com a Argentina, o único país regional que pode desafiar seriamente ou dificultar a projeção global do Brasil.

Por outro lado, o Mercosul tem importância econômica para a Argentina na medida em que o Brasil é seu maior parceiro comercial (para o Brasil, China e EUA são parceiros maiores que a Argentina). No entanto, os automóveis são o principal elo comercial entre os dois países, cujo comércio é coberto por um regime de comércio administrado que fica fora da zona de livre comércio. A Argentina também usa o bloco para objetivos políticos tácitos, como vincular o Brasil à região e impedir deixar de fazer negócios ou se tornar global sozinho

O ex-chanceler brasileiro Celso Lafer disse certa vez que, para o Brasil, negociar a Área de Livre Comércio das Américas era uma opção enquanto o Mercosul era seu destino. Parafrazeando Lafer, pode-se dizer que, para o Paraguai, o Mercosul não é seu destino, mas sua perdição: inevitável, mas não necessariamente bom. Sem litoral, o país não pode ficar de fora de uma associação da qual seus dois vizinhos costeiros participam. E, no entanto, sua recente suspensão do bloco por causa de um suposto golpe o coloca no pior de dois mundos: paga as cotas do clube, mas não recebe vantagens de associação.

Por ter acesso direto ao mar, o Uruguai é menos dependente do Mercosul do que o Paraguai. No entanto, o nascimento do país como um estado-tampão ainda ressoa no presente, e ofender qualquer um de seus vizinhos maiores ao deixar o bloco pode desencadear retaliações dolorosas. Como sair pode ser mais caro do que ficar, a paciência estratégica e a inércia institucional venceram. Além disso, a atual administração de centro-esquerda tende a defender o bloco por motivos ideológicos.

Após seis anos de impasse, a adesão venezuelana foi finalmente aprovada por razões de conveniência política, pois a suspensão do Paraguai por decisão de três presidentes estrangeiros (ou seja, Argentina, Brasil e Uruguai) substituiu a ratificação pelo Congresso do protocolo de adesão. No entanto, como alguns dias depois o Senado recusou o protocolo, o status da Venezuela pode permanecer controverso com a readmissão do Paraguai. De qualquer forma, para uma economia tão pouco competitiva como a venezuelana, a razão de pertencer ao bloco não está relacionada ao comércio, mas à legitimação internacional de seu “regime revolucionário” e para afastar as ameaças percebidas dos EUA.

Em suma, o Mercosul não é o que pretende ser no discurso oficial; em vez disso, são várias coisas diferentes, dependendo de quem é perguntado. Seu balanço é positivo, dados os efeitos indiretos da defesa da democracia interna e da resolução pacífica de conflitos, mas a distância entre palavras e atos pode acabar prejudicando definitivamente sua reputação e comprometendo sua utilidade. Se a retórica vazia ganhar definitivamente a vantagem, o Mercosul pode sobreviver, mas não servirá a nenhum outro propósito coletivo. De fato, a integração regional realmente existente não é o que se pensava.

4. CONCLUSÃO

Na América Latina, o regionalismo evoluiu por meio de proliferação segmentada em vez de ampliação, e por meio de transformação de metas em vez de atingimento de metas. As razões para estes desenvolvimentos inesperados podem ser resumidas como segue.

Primeiro, os fatos econômicos superaram a vontade política. As economias nacionais são não complementares e orientadas para o exterior, impondo um teto baixo aos ganhos potenciais da integração, como demonstrou Burges (2005). Algum arranjo institucional pode compensar essa deficiência?

A resposta à pergunta acima é negativa, pois a forma superou a função. Déficits institucionais como no MERCOSUL ou precocidade institucional ou “excedente” como no CAN impediram o transbordamento funcional (Malamud, Schmitter, 2011). Então e as correções pragmáticas?

Essas correções também não funcionaram, pois, a ideologia gradualmente superou o pragmatismo. Partindo de sua simplicidade inicial, o Mercosul, que originalmente aprendeu mais lições com o fracasso da CAN do que com o sucesso da UE, tornou-se cada vez mais amplamente retórico (Malamud 2005b). Como os resultados mostram, porém, a afinidade programática e a política de identidade não substituem a convergência de interesses.

O panorama atual da integração latino-americana se parece com o projeto de Jean Monnet de cabeça para baixo: em vez de *petits pas, grands effets* a realidade reflete *grands mots, petits effets* por que falar mas de integração se ela não entrega?

Para alguns grupos e observadores, as organizações regionais - especialmente o Mercosul - tornaram-se um fim existencial per se e não um meio para um fim. Este raciocínio está frequentemente na raiz da defesa de pretensas políticas regionais - uma sugestiva virada

construtivista. Para outros, geralmente incluindo acadêmicos, políticos e burocratas, as organizações regionais oferecem oportunidades atraentes para ganhar a vida: uma nova disciplina para especialização acadêmica, bons salários em contratos financiados pela região, turismo acadêmico e político e o prestígio de pertencer a um pequeno grupo de *iniziati*. Nesse caso, não é a identidade ou a vantagem advinda do desmantelamento das fronteiras estatais, mas sim interesses particularistas que estão por trás da defesa do regionalismo. Por sua vez, os estadistas sabem que não se renuncia à soberania com a assinatura de papéis para que possam continuar a estabelecer e relançar organizações regionais sem integrar nada, e podem usar o regionalismo como recurso de política externa para alcançar outros fins, como visibilidade internacional, estabilidade e legitimidade do regime (Merke 2010; Spektor 2010).

Cabe aos organismos internacionais, como o próprio Mercosul, iniciar o (longo) processo de mudança - cultural, legal e institucional. Algumas iniciativas são notadas neste sentido, como a aproximação o Mercosul com universidades para a construção de soluções à problemas específicos do Cone Sul, como por exemplo a parceria com a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul que prevê a criação de mecanismos de solução de litígios internacionais, bem como, atividades de implementação da RILA (Rota da Integração Latino-americana), considerada a obra de infraestrutura de integração mais importante das últimas décadas, sinalizando um resgate dos ideais de integração nos mais longínquas regiões do centro oeste sul-americano.

Expressões como “integração simbólica” (Nye, 1968), “regionalismo cerimonial” (Montesinos, 1996) e integração-ficção (Peña, 1996) foram cunhadas para retratar a integração latino-americana, com sua combinação de retórica enérgica e sombria das performances. Muitas vezes parece que os tomadores de decisão e seus seguidores querem falar da integração na existência. Por mais absurdo que isso possa parecer, esse comportamento está longe de ser desarrazoado, pois os políticos sabem que elogiar a integração lhes dá apoio, ao passo que se engajar nela teria custos materiais. Assim, falar sem fazer não é necessariamente um sinal de corrupção, ignorância ou atavismo cultural: dadas as condições precárias para a integração latino-americana, é simplesmente uma decisão racional.

Para reverter a situação também é necessária a atuação e engajamento da sociedade civil organizada para alcançar a tão sonhada integração latino-americana, o que só é possível por intermédio das instituições, nacionais e internacionais.

REFERÊNCIAS

ARCHER, Clive. *International Organizations*. New York: Routledge, 2001.

BALASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration*. Westport: Greenwood Press, 1961.

BOUZAS, Roberto; VEIGA, Pedro da Motta; TORRENTE, Ramón Torrent. In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects there of on the market access of EU goods, services and investment. *Relatório da Commission of the European Communities, Observatory of Globalization*, Barcelona, 2002.

BURGES, Sean W. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 3, p 437-454, 2005.

CLAUDE, Inis L. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House, 1971.

DEUTSCH, Karl W.; BURRELL, S.A.; KANN, S. R.; LEE JÚNIOR, M.; LICHTERMAN, M.; LINDGREN, R. E.; LOEWENHEIM, F. L.; VAN WAGENEN, R. W. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Relatório ao Conselho de Ministros”, Alto Representante Geral do Mercosul, 2012. Disponível em: <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes1206.pdf>

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst B. *Beyond the NationState. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernst B. The Uniting of Europe and the “Uniting of LatinAmerica”. *Journal of Common Market Studies*, v. 5, n. 4, p. 315- 343, 1967.

HAAS, Ernst B. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. in Lindberg, L. N.; Scheingold, S. A. (orgs.) Regional Integration: Theory and Research. Cambridge: Harvard University Press, 1971, pp. 03-44.

HAAS, Ernst B.; SCHMITTER, Philippe C. Economics and Differential Patterns of Integration: Projections about Unity in Latin America. International Organization, v. 18, n. 4, p. 705-737, 1964.

HETTNE, Bjorn; INOTAI, A.; SUNKEL, O. Globalism and the New Regionalism. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HETTNE, Bjorn; SÖDERBAUM, Fredrik. The New Regionalism Approach. Politeia v. 17, n. 3, p. 06-21, 1998.

HIX, Simon. The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. West European Politics, v. 17, n. 1, p. 01-30, 1994.

HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. in Fawcett, L.; Hurrell, A. (orgs.), Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 331-358.

LINDBERG, Leon N. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford: Stanford University Press, 1963.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination Latin American Research Review, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, Andrés. MERCOSUR turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. Cambridge Review of International Affairs, v. 18 n. 3, 421-436, 2005.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. Journal of European Integration, v. 32, n. 6, p. 637-657, 2010.

MALAMUD, Andrés. A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 01-24, 2011.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca Gardini. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*, v, 47, n. 1, p. 123- 140, 2012.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER Philippe C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. in Warleig-Lack, A.; Robinson, N.; Rosamond, B. (orgs.) *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*. New York: Routledge, 2011, pp. 135-157.

MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MENEZES, Daniel F. N.; SUNAKOZAWA, Lúcio Flávio J. *Uma Teoria da Migração: O framework das aspirações-capacidades*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2022.

MERKE, Federico. De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina. Paper apresentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Buenos Aires, 28-30 de julho de 2010.

MONTESINOS, Verónica. Ceremonial regionalism, institutions and integration in the Americas. *Studies in Comparative International Development*, v. 31, n. 2, p. 110-123, 1996.

NYE, Joseph N. *International Regionalism*. Boston: Little, Brown & Co, 1968.

PEÑA, Félix. El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina; ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia acumulada? *Archivos del Presente*, v. 2, n. 24, Buenos Aires, 1996.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012.

RÜLAND, Jürgen; BECHLE, Karsten. Defending State-Centric Regionalism through Mimicry and Localization: Regional Parliamentary Bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Mercosur. Occasional Paper N°2, Southeast Asian Studies at the University of Freiburg, 2011.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, v. 7, n., p. 12-54, 2009.

SCHARPF, Fritz W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. in Marks, G.; Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C.; Streeck, W. (orgs.) Governance in the European Union. London: Sage Publications, 1996, pp. 157-177.

SCHMITTER, Philippe C. NeoNeofunctionalism. in Wiener, A.; Diez, T. (orgs.) European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 45-74.

SÖDERBAUM, Fredrik; SBRAGIA, Alberta. EU Studies and the New Regionalism: What can be Gained from Dialogue? Journal of European Integration, v. 32, n. 6, p. 563-582, 2010.

SPEKTOR, Matías. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010.