

O regionalismo latino-americano pós-liberal/ pós-hegemônico a partir da teoria da autonomia

The post-liberal/post-hegemonic latin american regionalism from the perspective of autonomy theory

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA | carolina.albuquerque@gmail.com | Doutora e mestre em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (ELA-UnB) e pesquisadora da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil)

Recebimento do Artigo: Julho de 2024 Aceite Setembro de 2024

Resumo: Este artigo analisa o regionalismo latino-americano pós-liberal/pós-hegemônico sob a perspectiva da teoria sul-americana da autonomia, considerando tanto as contribuições originais formuladas nos anos 1970-1980 por Jaguaribe e Puig, quanto as atualizações inseridas nos anos 2010 por autores como Preciado, Vigevani, Briceño e Simonoff. Para tanto, foi utilizada a periodização histórica como método de análise, com o objetivo de descrever as condições que permitiram o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico. Buscou-se, desse modo, identificar em que medida as estratégias adotadas pelos governos de turno puderam aproveitar-se das condições objetivas apresentadas pelo contexto internacional dos anos 2000 para buscar atingir maiores graus de autonomia para a região. O artigo conclui que, apesar dos resultados positivos efetivamente alcançados, esses processos foram, na prática, atravessados por contradições e tensionamentos diversos, de modo que as expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda regional multidimensional acabaram por ser abandonadas com as mudanças políticas nacionais, regionais e internacionais ao final do período considerado na análise (2003-2016).

Palavras-chave: América Latina; América do Sul; Autonomia; Integração Regional; Regionalismo.

Abstract: This article analyzes post-liberal/post-hegemonic regionalism in Latin America from the perspective of the South American autonomy theory, considering both the original contributions formulated in the 1970s-1980s by Jaguaribe and Puig, and the updates introduced in the 2010s by authors such as Preciado, Vigevani, Briceño, and Simonoff. Historical periodization was used as a method of analysis with the aim to describing the conditions that allowed for the emergence of post-liberal/hegemonic regionalism, as well as identifying the extent to which the strategies adopted by the ruling governments were able to leverage the objective conditions presented by the international context of the 2000s to achieve higher levels of autonomy for the region. The article concludes that, despite the effectively achieved positive results, these processes were, in practice, marked by various contradictions and tensions, so that expectations of increased autonomy and the implementation of a multidimensional regional agenda were ultimately abandoned with the political changes at the national, regional, and international levels at the end of the analyzed period (2003-2016).

Keywords: Latin America; South America; Autonomy; Regional Integration; Regionalism.

1. INTRODUÇÃO

A busca por autonomia constitui uma reivindicação histórica dos países latino-americanos que remonta às lutas independentistas do século 19, ganhando, ao longo do tempo, maior ou menor relevância, conforme as preferências políticas dos governos e elites nacionais. Tanto na prática política quanto na reflexão teórica regional, integração e autonomia são conceitos vinculados.

No início do século 21, este debate ganhou novo impulso, em função da articulação, que teve como centro propulsor a América do Sul, entre o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, a ascensão de governos de

esquerda e centro-esquerda¹ - ou 'giro à esquerda', conforme Ardití (2009) - e a criação, por parte desses governos, de novas instituições regionais. Esta conjunção de fatores heterogêneos, mas que ocorreram de modo simultâneo, acabou por gerar uma reorganização regional que, durante pouco mais de uma década, promoveu as expectativas relacionadas ao aumento da autonomia latino-americana em relação ao sistema mundial, particularmente aos Estados Unidos (Preciado, 2018).

No cenário regional, a consequência foi uma reconfiguração dos esquemas institucionais de integração, o que deu lugar a novas modalidades de cooperação regional que, em contraposição a projetos regionais anteriores, deram relevo a temas não exclusivamente comerciais, relacionados aos campos da concertação política, energia, infraestrutura e políticas sociais. Surgiram novas instituições regionais – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), criada em 2004; a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008; e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. O mesmo movimento abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que teve seu número de integrantes aumentado e sua agenda de negociações ampliada, alterando seu caráter original notadamente comercialista (Mariano; Menezes, 2021; Briceño, 2021).

Essa tendência foi nomeada como regionalismo 'pós-liberal' (Veiga; Rios, 2007; Sanahuja, 2009); 'pós-neoliberal' (Preciado, 2014) ou 'pós-hegemônico' (Rigirozzi; Tussie, 2012). A utilização dos termos 'pós-liberal/hegemônico' por estes autores buscou evidenciar uma contraposição ao modelo de integração levado a cabo pelos organismos regionais na década anterior, chamado de 'regionalismo aberto', que, em consonância com o neoliberalismo, compreendia a integração como um mecanismo comercial com vistas a melhorar a inserção da América Latina nos processos de globalização.

Apesar dos resultados positivos efetivamente alcançados pelo regionalismo pós-liberal/hegemônico, esses processos foram, na prática, atravessados por contradições e tensionamentos diversos, provenientes tanto de fatores internos quanto externos, que matizam as visões idealizadoras da integração. Esses desafios resultam das disputas entre os diferentes atores políticos, econômicos e sociais, que se refletem em estratégias de integração distintas, ou mesmo divergentes (Barrenegoa, 2015). O regionalismo pós-liberal/hegemônico teve, na prática, uma existência breve: acompanhando o giro à esquerda, durou aproximadamente de 2003 (início dos primeiros mandatos de Néstor Kirchner na Argentina e Lula da Silva no Brasil) a 2016, com o golpe parlamentar sofrido por Dilma Rousseff.

As expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda ampliada ou multidimensional dos projetos regionais pós-liberais/hegemônicos chocaram-se, de fato, com uma série de fatores: a conflituosa coexistência com expressões do regionalismo liberal, que nunca chegou a desaparecer do cenário regional; suas próprias contradições internas face à manutenção de práticas econômicas centradas na extração e exportação de matérias-primas; as fragilidades institucionais dos projetos pós-liberais conjugadas às baixas capacidades estatais dos países envolvidos e, finalmente, a contraofensiva neoliberal-conservadora, que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região e no abandono da visão pós-liberal da integração.

Nesse contexto, renovou-se o interesse em revisitar a tradição teórica sul-americana em torno à autonomia, especialmente a partir da releitura dos trabalhos de seus precursores, Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Suas contribuições, realizadas entre fins dos anos 1960 e meados dos 1980, relacionam-se a uma proposta de reflexão sobre as relações internacionais desde uma perspectiva genuinamente latino-americana, para a qual selecionaram duas variáveis centrais: as assimetrias de poder no sistema internacional e as possibilidades que os países periféricos poderiam aproveitar para transitar da dependência à autonomia.

Puig e Jaguaribe propuseram a integração regional como uma das estratégias válidas frente à necessidade de agir de modo coletivo e coordenado para aumentar as margens de manobra dos países latino-americanos no sistema internacional. No século 21, a relação entre integração regional e autonomia ganhou maior destaque, configurando-se como dimensão central nas análises sobre o regionalismo pós-liberal/hegemônico realizadas por autores como Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), Preciado (2018) e Briceño (2018).

A relevância da autonomia como ferramenta para analisar as prioridades e possibilidades de integração regional dos países latino-americanos, diante dos condicionamentos geopolíticos e das constantes transformações nos interesses e ideias dos atores políticos, econômicos e sociais, justifica a constante atualização da persistente vinculação entre integração e autonomia que se observa em nossa região. O objetivo deste artigo é contribuir para esse debate, apresentando a bibliografia acima mencionada com foco nas conexões entre autonomia e regionalismo pós-liberal/hegemônico. Destacamos, nesse sentido, que esse regionalismo vinculou a autonomia como eixo discursivo à multidimensionalidade, ou ampliação da agenda de temas tratados pelos organismos regionais, como eixo prático.

¹ Considerando-se as eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Para tanto, foi utilizada a periodização histórica como método de análise dos processos regionais institucionalizados na América Latina, particularmente na América do Sul. Esta abordagem trata de distinguir as etapas da integração e do regionalismo levando em conta o contexto político, econômico e social em que cada uma se desenvolve; as continuidades e rupturas entre elas; as características centrais das principais iniciativas desenvolvidas; os padrões de relacionamento com os atores sociais e, ainda, as tensões e conflitos de interesse que envolvem distintos propósitos de integração que convivem a cada momento no espaço regional. Desta forma, é possível caracterizar as tendências regionalistas predominantes em um período ou momento histórico específico, bem como demonstrar os fatores que incidem, em diferentes momentos, sobre os processos que modificam os modos de articulação política, social e econômica em um determinado território (Martins, 2018; Kan, 2018; Barrenengoa, 2015).

Em nosso caso, interessa contribuir para a descrição das condições regionais que permitiram o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico, com o objetivo de identificar em que medida as estratégias adotadas pelos governos de turno puderam aproveitar-se das condições objetivas apresentadas pelo contexto internacional para conseguir maiores graus de autonomia para a região.

O texto está dividido em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção resume as ideias centrais da teoria da autonomia que são retomadas ao longo do texto, com foco nas contribuições de Puig e Jaguaribe, em seguida são explorados os contextos regionais e internacionais em que se deu, na América Latina do início do século, o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A periodização histórica realizada destaca a transição entre o regionalismo desenvolvimentista dos anos 1960-1970, o regionalismo aberto dos anos 1990 e, finalmente, o regionalismo pós-liberal/hegemônico. Na quarta seção são analisadas as características centrais do regionalismo pós-liberal, especialmente suas prioridades discursivas e sua agenda multidimensional. Os pressupostos desse regionalismo e o papel que nele desempenharam os governos de esquerda e centro-esquerda ajudam a entender o fortalecimento da agenda da autonomia nos projetos regionais no período assinalado. Por fim, a quinta seção avalia as contradições e desafios, internos e externos, que estreitaram as margens autonômicas que haviam beneficiado a região no período delimitado (2003-2016), levando à interrupção do ciclo do regionalismo pós-liberal.

2. TEORIA SUL-AMERICANA DA AUTONOMIA E SUAS CORRELAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A teoria sul-americana da autonomia foi formulada originalmente pelo brasileiro Hélio Jaguaribe e o argentino Juan Carlos Puig, na segunda metade do século 20 (1970-1980). Os trabalhos dos dois autores contribuíram para o desenvolvimento das análises sobre a inserção da região no sistema internacional e sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos. Sua reflexão, que teve como base empírica o cenário da Guerra Fria, parte do entendimento de que o sistema internacional é substancialmente hierarquizado, e de que nele os países periféricos ocupam um lugar de subordinação em relação às grandes potências, o que limita a capacidade desses países de decidir de forma autônoma seus assuntos internos, tais como suas estratégias de desenvolvimento, políticas públicas, políticas exteriores etc. (Jaguaribe, 1979; Puig, 1986).

Os autores identificaram duas variáveis centrais para que os países periféricos pudessem transitar da dependência à autonomia: (1) condições internas, chamadas por Jaguaribe de 'viabilidade nacional', relacionadas à existência de elites comprometidas, recursos humanos, materiais, socioculturais e capacidades diplomáticas suficientes; e (2) condições internacionais, ou 'permissibilidade internacional' – é necessário existir circunstâncias favoráveis no sistema internacional, ou 'espaço de manobra' para que um país ou um grupo de países possam levar a cabo estratégias autonomizantes. Suas análises constituem uma abordagem reformista dos Estados periféricos, a partir de ações viáveis nos marcos da ordem mundial, sem romper com o modelo de acumulação capitalista, e representam uma contribuição genuinamente latino-americana aos estudos das relações internacionais e da integração regional.

A integração regional foi pensada tanto por Puig quanto por Jaguaribe como uma dimensão central da autonomia internacional da América do Sul. Na base de sua interpretação estava a consideração de que, agindo individualmente, nenhum país periférico poderia modificar sua situação de dependência. Este é o caso da América Latina, que carrega os efeitos negativos de seu passado colonial, os quais se refletem na vulnerabilidade externa e na dependência econômico-financeira de suas economias de matriz extrativista. A integração seria um meio de somar esforços para o desenvolvimento e incrementar progressivamente as margens de manobra individuais e coletivas da região no sistema internacional.

Em parte como resultado da onda de proliferação de organismos regionais que deu origem à ALBA, UNASUL e CELAC, observou-se, no início do século 21, um aumento do interesse na pesquisa sobre o regionalismo latino-americano, o que

resultou em novas investigações dedicadas a analisar a longa duração da história da integração na América Latina e de jogar luz sobre os autores locais que, a partir de diferentes origens disciplinares, contribuíram para o desenvolvimento teórico da área. A autonomia voltou a ganhar projeção em função de sua capacidade explicativa das decisões de política externa dos países da região (Burian; Míguez, 2021; Simonoff; Lorenzini, 2019). Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal/hegemônico foi compreendido como uma proposta de integração mais voltada, em relação a períodos anteriores, para a constituição da região como um espaço de articulação e de exercício de maiores níveis de autonomia frente aos problemas impostos pelo cenário internacional:

La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese regionalismo condensado en nuevos organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – así como la propia resignificación del Mercosur – demostró que es posible pensar una autonomía regional, que potencie los desarrollos nacionales locales. Un espacio de construcción colectiva que permite márgenes de acción para cada una de las naciones que la conforman, impulsando, además, sus demandas históricas en el sistema internacional (Burian; Míguez, 2021, p. 183-184).

Nessa nova fase, Briceño e Simonoff foram os principais responsáveis por analisar e sistematizar os trabalhos precursores de Jaguaribe e Puig, apresentando as contribuições iniciais da teoria sul-americana da autonomia para uma nova geração de leitores. Segundo estes autores, as conexões existentes entre Jaguaribe e Puig permitem, sem desconsiderar as especificidades de cada um, considerar que sua obra conformou uma ‘escola da autonomia’. Juntamente com o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, a autonomia conforma a tríade das principais contribuições latino-americanas à disciplina das Relações Internacionais e aos campos de estudos da integração regional e da Economia Política Internacional, estabelecendo uma leitura original desses campos, ao fixar como sua base epistemológica um lugar de enunciação próprio dos países da periferia do sistema mundial (Briceño; Simonoff, 2017).

No Brasil, Vigevani e Cepaluni (2007) elaboraram o conceito de ‘autonomia pela diversificação’, que correspondia à apropriação da ideia de autonomia - uma ideia/estratégia recorrente na história da política externa brasileira - pelos dois primeiros governos de Lula da Silva. A autonomia pela diversificação se caracterizava pela priorização das alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.).

A integração e a cooperação regional constituíram um objetivo estratégico do paradigma da autonomia pela diversificação. O avanço no processo de integração foi visto pelos formuladores da política externa do governo Lula como fator de incremento das capacidades externas do país, uma ferramenta apropriada para aumentar as margens de manobra nas relações com as grandes potências, especialmente com os Estados Unidos. Estabeleceu-se um nexos entre integração regional, aliança com a Argentina, projetos institucionais como MERCOSUL e UNASUL e a busca pelo aumento da autonomia nacional e regional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Fora da América do Sul, o mexicano Jaime Preciado (2014, 2018) é o principal representante da renovação da aplicação da teoria da autonomia aos processos regionais latino-americanos. Seus trabalhos assinalam as diferenças entre os elementos discursivos e programáticos do regionalismo pós-liberal (por ele denominado como ‘pós neoliberal’) e o regionalismo neoliberal. Destacam, ainda, o papel das demandas autônomicas da sociedade civil organizada quanto aos processos de integração, bem como a importância de considerar a inclusão do México, América Central e Caribe no debate do regionalismo pós-liberal, o que viria a se concretizar por meio da criação da CELAC, em 2011.

Tanto as contribuições originais de Puig e Jaguaribe quanto esses trabalhos mais recentes constituem ferramentas teóricas particularmente adequadas para a análise do histórico das instituições regionais governamentais na América Latina e, particularmente, da etapa que corresponde ao regionalismo pós-liberal/hegemônico, conforme exploraremos nas seções seguintes.

3. HISTÓRICO DOS PROJETOS REGIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento do regionalismo na América Latina passou por três momentos distintos: uma primeira onda, vinculada às teorias que então se irradiavam a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), remonta às décadas de 1960 a 1970; um segundo período, que compreende os anos 1980 e, principalmente, 1990, sob o paradigma do regionalismo aberto e das políticas neoliberais e, finalmente, uma terceira onda, com início nos anos 2000

que, ao destacar a questão da autonomia, se deslocou do centro da discussão teórica sobre o regionalismo latino-americano até então, ou seja, do debate economicista/comercialista sobre integração para a proteção ou integração para a abertura². Estas três periodizações são descritas a seguir, com maior aprofundamento na que corresponde ao surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico.

Os primeiros organismos regionais intergovernamentais exclusivamente latino-americanos e caribenhos surgiram sob a influência do pensamento estruturalista da CEPAL, que havia incorporado ao debate teórico sobre o regionalismo a ideia de integração econômica como elemento central para fazer avançar os processos de industrialização. Em 1960, foram criadas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

O objetivo da ALALC era alcançar uma zona de livre-comércio impulsionada por dispositivos multilaterais, de modo a permitir a construção de grandes mercados regionais capazes de abrigar a industrialização em alta escala. No entanto, ao propor a superação do subdesenvolvimento via industrialização, o projeto da ALALC ignorou as particularidades dos países membros e estabeleceu uma agenda totalizante de abertura comercial. A questão das assimetrias, como são denominadas atualmente, não foi contemplada, causando entraves ao esquema regional e críticas dos países menores quanto aos resultados desiguais da integração para países grandes e pequenos (Briceño, 2018; Bernal-Meza; Maserá, 2008).

Puig foi um crítico das experiências da ALALC e do MCCA, em função da ênfase excessiva dada à dimensão econômica, cujo modelo ele batizou de 'integração comercialista'. Para o autor, ao privilegiar a perspectiva da interdependência econômica, esse modelo reforçava as condições de reprodução do sistema internacional em termos de centro e periferia, de modo que, para que a integração pudesse ser funcional ao objetivo da autonomia, fazia-se necessário substituí-lo por uma 'integração solidária', baseada nos valores compartilhados entre os países latino-americanos e, dentre estes valores, especialmente o objetivo da autonomia (Simonoff; Lorenzini, 2019; Puig, 1986).

Acompanhando as mudanças geopolíticas e econômicas que despontavam no cenário mundial, a ALALC foi substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), alterando a abordagem geral da integração, que foi então deslocada do multilateralismo para o bilateralismo. A ALADI instaurou um sistema de preferências comerciais entre seus países membros, deixando de lado a criação de uma zona de livre comércio integrada a uma proposta de industrialização e preparando o cenário para que, na década de 1990, a integração latino-americana iniciasse uma nova etapa, inspirada pelas estratégias do modelo descrito por técnicos ligados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial como 'novo regionalismo econômico'. A proposta foi adaptada pela CEPAL (1994) para a América Latina e rebatizada como 'regionalismo aberto'. Tanto um quanto outro modelo consideravam o regionalismo como uma tentativa de resposta regional aos processos de globalização de mercados e investimentos, um mecanismo comercial que tinha por objetivo melhorar a inserção dos países da região na economia mundial.

A ofensiva neoliberal sobre a região desarticulou o ideário desenvolvimentista aplicado à integração regional, afetando os processos de integração existentes e gerando novas formas de integração intergovernamental. Sob esta perspectiva, o regionalismo aberto significou a substituição de um padrão de integração voltado para o desenvolvimento relativo da indústria de bens de capital por um modelo baseado na abertura financeira e comercial e na sobrevalorização cambial. No lugar do propagado aumento da competitividade que deveria ensejar, seus resultados foram o protagonismo do setor financeiro, a desindustrialização e o aprofundamento da inserção periférica da região na economia mundial, mantendo os segmentos estratégicos dos processos de inovação sob monopólio dos grandes centros (Martins, 2013).

Nesse novo contexto surgiram diferentes esquemas de integração, alguns do tipo Sul-Sul e outros, Norte-Sul. O MERCOSUL, criado em 1991, o Sistema de Integração Centro-americano (SICA), de 1993 e a Associação de Estados do Caribe (AEC), de 1994, bem como a reformulação do Pacto Andino, transformado, em 1996, na Comunidade Andina (CAN), são exemplos de esquemas do tipo Sul-Sul implantados nessa conjuntura.

Já do lado dos esquemas Norte-Sul, foi criado, em 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, por sua sigla em inglês)³, que inaugurou novas propostas de integração subordinada, do tipo centro-periferia, entre a América Latina e os Estados Unidos e praticamente anexou a economia mexicana à estadunidense. Esse movimento coincidiu com as tratativas impulsionadas pelos EUA para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que significava a pretensão de estender o NAFTA ao conjunto dos países do continente. A proposta, lançada em 1994, representava uma nova versão do

² Outros autores classificam os anos 1970, marcados pelo declínio do dinamismo integracionista da década anterior, como uma fase em si (BERNAL-MEZA; MASERA, 2008). Acrescentamos que o período posterior a 2016 até a atualidade demonstra características semelhantes em termos de estagnação dos processos integracionistas, embora este período não faça parte do recorte temporal coberto pelo artigo.

³ O NAFTA foi criado em 1992 por Canadá, Estados Unidos e México. Em 2018, negociações mantidas entre os presidentes Donald Trump, Enrique Peña Nieto e Justin Trudeau levaram à assinatura de um 'novo' NAFTA, rebatizado como USMCA (Estados Unidos, México e Canadá), que entrou em vigor em 1º de julho de 2020.

modelo de dominação hegemônica dos Estados Unidos em relação à região, uma vez que excedia amplamente a ideia de livre comércio, abarcando um leque de questões – investimentos, compras públicas, propriedade intelectual etc. – que comprometiam a autonomia dos países latino-americanos para implementar políticas públicas de desenvolvimento (Guimarães, 2001).

Diferentemente dos demais projetos regionais citados acima, a criação da ALCA foi rechaçada em 2005. No entanto, os EUA deram continuidade ao seu objetivo de promover sua agenda mediante a assinatura de Tratados de Livre Comércio (TLCs) bilaterais⁴ como substitutos à malograda proposta continental (Cairo; Bringel; Ríos, 2020; Martins, 2013).

A prioridade dada à dimensão comercialista/economicista pelo regionalismo aberto correspondia ao marco ideológico neoliberal prevalente na época, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas, tal como preconizado pelo chamado Consenso de Washington, e pelos receituários de organismos internacionais financeiros e comerciais como o FMI e o Banco Mundial. A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação, em detrimento das políticas de superação das assimetrias e complementação produtiva, bem como das agendas sociais, culturais, ambientais, étnicas e territoriais, praticamente irrelevantes nesses acordos (Martins, 2018; Navarro; Rudnik, 2018).

A ênfase no livre comércio aumentou a “técnica” do processo e contribuiu para o ocultamento da dimensão política da integração que, ao tratar de experiências impulsadas por governos, constituem-se como políticas públicas e como projetos políticos. De fato, o regionalismo aberto também teve um caráter político, em favor dos interesses das grandes potências capitalistas e em detrimento das economias dos países periféricos.

Nesse sentido, o regionalismo aberto, mais orientado ao mercado do que à sociedade como um todo, demonstrava que a voz dos setores econômicos dominantes, sobretudo oligopólios e multinacionais, se fez ouvir nessa disputa, diferentemente do que aconteceu com as camadas sociais populares. Os resultados da aplicação do modelo neoliberal nas esferas nacional e regional foram a depreciação dos recursos naturais e destruição das capacidades produtivas nacionais, em função da abertura irrestrita das economias, além do crescimento indiscriminado das dívidas externas e da precarização e privatização dos serviços públicos e dos sistemas de aposentadoria (Navarro; Rudnik, 2018; Martins, 2013).

A crise econômica de 1998 a 2001, que aumentou os níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social nos países da região, colocou em evidência as limitações daquele modelo de desenvolvimento que havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a integração regional, levando ao aprofundamento da condição periférica e dependente da América Latina. A debilitação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento produtivo e social não significou, contudo, que o neoliberalismo possa ser compreendido como sinônimo de redução estatal – na verdade, o que houve foi sua ampliação, a partir do crescimento do uso do monopólio da violência, contenção de investimentos em bem-estar social e direcionamento dos gastos públicos para sustentar os processos financeiros de acumulação. Após a crise financeira internacional de 2008, essa constatação ficou mais evidente (Mariano; Menezes, 2021; Martins, 2018).

Já no início dos anos 2000, o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos projetos políticos na região, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda. O fracasso do neoliberalismo em promover tanto crescimento econômico quanto justiça social abriu espaço para o surgimento de projetos que se apresentavam como alternativos e, nesse contexto, a região se converteu em um elemento central na redefinição das políticas externas desses países, o que constitui uma das explicações do surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico e da decisão de criar organismos com pautas autonomistas, como a UNASUL e a CELAC. Conforme Carlos Eduardo Martins:

A crise do neoliberalismo projetou na região forças de esquerda e centro-esquerda que modificaram amplamente o paradigma de integração. De um enfoque comercialista busca-se outro onde se prioriza a redução das assimetrias, a promoção do desenvolvimento e erradicação da pobreza; a construção de alternativas monetárias ao dólar; a integração física e energética; a defesa dos recursos naturais e as soberanias alimentar, produtiva, científica, cultural e militar. Novos processos de integração se desenvolvem revelando a ascensão de um capitalismo de Estado de base popular na região, com forte acento na temática da soberania. Isto implica o fortalecimento do planejamento público e das empresas estatais e a articulação crescente entre as dimensões política, social e econômica nos novos processos de integração. UNASUL, Alba, Banco do Sul e Celac são exemplos de outras formas de integração que expressam esta nova periodização histórica da região (Martins, 2013, p. 14).

⁴ Foram firmados TLCs entre os EUA e os seguintes países da região: Chile, assinado em 2003, em vigor em 2004; Peru, assinado em 2003, em vigor desde 2009; Colômbia, assinado em 2006, em vigor desde 2012; e Panamá, assinado em 2007, em vigor desde 2012. Também faz parte desta tendência o TLC plurilateral entre EUA, América Central e República Dominicana (DR+CAFTA, pela sigla em inglês), assinado em 2004 e colocado em vigor a partir de 2006.

Os governos do giro à esquerda compartilhavam a defesa da integração associada à ampliação da autonomia regional com a preocupação pela justiça social. Após décadas de estagnação, observou-se em diferentes países sul-americanos uma evolução positiva dos indicadores de emprego, recuperação do poder aquisitivo do salário e redução da pobreza extrema, especialmente por meio de políticas sociais focalizadas e programas de transferência condicionada de renda. Em alguns casos também foram implementadas políticas específicas de igualdade de gênero e de promoção da igualdade étnico-racial e, na Bolívia e no Equador, a questão étnica conseguiu incidir sobre o debate hegemônico nacional e ser incorporada nas novas constituições desses países (Nilson, 2019; Menezes, 2016).

A redefinição das estratégias de integração levada a cabo pelos governos progressistas sul-americanos, a partir da qual a região passou a ocupar maior centralidade nos projetos domésticos de desenvolvimento e nas estratégias de política externa desses países, foi resultado tanto da reação à hegemonia neoliberal, quanto de certas margens de ação fornecidas pelos contextos mundiais que se impuseram na década de 2000. Este processo tratou-se, do ponto de vista dos ciclos histórico-econômicos de longa duração, de uma crise estrutural do capitalismo e de seus centros, marcada pelas seguintes características: (i) crise de hegemonia do eixo atlântico da economia mundial a partir do declínio das potências marítimas europeias e, posteriormente, dos Estados Unidos; (ii) deslocamento do dinamismo econômico para o Leste Asiático, especialmente a China; e (iii) ascensão de regionalismos e dos *hinterlands*, esses últimos representados sobretudo pelos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, por sua sigla em inglês). O deslocamento do dinamismo da economia mundial para a China, em um contexto de aumento dos preços mundiais das *commodities*, contribuiu para uma reversão temporária (entre 2003 e 2008) da deterioração dos termos da troca, o que proporcionou a formação de saldos comerciais positivos a favor da América Latina e, em particular, da América do Sul, e permitiu a acumulação de reservas monetárias que respaldaram materialmente os processos de mudança regional mencionados (Martins, 2018).

Ademais, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram em parte reorientadas da América Latina para outras regiões, especialmente o Oriente Médio. A esse cenário, somou-se o crescente questionamento das instituições de Bretton Woods; o aumento da importância das relações Sul-Sul e a crise do modelo neoliberal-institucionalista da União Europeia. Em conjunto, essas alterações geopolíticas modificaram, no início do século, as forças político-sociais nos espaços nacionais e internacionais, propiciando novas articulações que se projetaram como alternativa geopolítica para o século 21, e uma maior margem de manobra para os países da América Latina quanto a suas políticas de integração regional, especialmente em relação aos Estados Unidos. Teve origem, assim, um sistema internacional momentaneamente caracterizado pela ampliação da multipolaridade e dos regionalismos (Cortés *et al.*, 2018).

Estas alterações geopolíticas e geoeconômicas levaram a um aumento dos níveis de permissibilidade no sistema internacional e das condições de viabilidade nacional dos países latino-americanos (Jaguaribe, 1979), o que viria a se articular com a capacidade de coordenação política dos governos da região, especialmente os sul-americanos, resultando em uma ampliação pontual da autonomia regional. Esta conjuntura favoreceu não apenas os 'grandes Estados da periferia' como Brasil e Argentina (Guimarães, 2001), mas também países pequenos, como o Uruguai, onde as forças políticas do *Frente Amplio* mantiveram historicamente uma relação de proximidade com as demandas integracionistas (Burian; Míguez, 2021).

O fracasso da ALCA em 2005, durante a V Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina), foi um momento-chave na história da constituição do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A confluência entre as resistências expressas tanto por lideranças governamentais do giro à esquerda quanto pelos movimentos sociais transnacionais que se opunham à agenda liberalizante e pan-americanista da proposta continental, que resultou no rechaço à iniciativa, marcou o início da articulação regional entre a Argentina kirchnerista, o Brasil do Partido dos Trabalhadores e a Venezuela bolivariana, que viria a sustentar o consenso político regional que tornou possível a criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC, bem como a ampliação do MERCOSUL. Este consenso, ao evitar propostas de alinhamento assimétrico como a da ALCA, privilegiar os laços de cooperação política e promover uma agenda caracterizada por temas de soberania e autonomia regionais, foi também o começo de um processo de questionamento da hegemonia dos Estados Unidos no espaço regional, marcando uma diminuição, ainda que temporária, de sua capacidade de gerar consensos e de manter a ordem pan-americanista de alinhamento continental em torno à sua liderança, ainda que preservando seu poderio material e militar (Nilson, 2019; Kan, 2018).

Tanto o Estado como a região se converteram novamente em elementos importantes na redefinição dos projetos políticos dos países latino-americanos, particularmente dos sul-americanos. Tal mudança de orientação política levou a que, naquele momento, o panorama geopolítico regional permitisse o surgimento de esquemas de integração regional funcionais às – diferenciadas entre si – pretensões autonomistas dos governos do giro à esquerda, da mesma forma como, nos anos 1990, o regionalismo aberto havia sido funcional ao receituário neoliberal dos governos de turno.

4. AUTONOMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE: DISCURSO E PRÁTICA DO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL/HEGEMÔNICO

Nilson (2019) interpreta o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico, a partir de uma concepção discursiva da hegemonia, como uma transição entre a hegemonia regional do projeto pan-americanista liderado pelos Estados Unidos e o surgimento de novos discursos com pretensões hegemônicas: o bolivarianismo, tendo a Venezuela à frente e a ALBA como institucionalidade relacionada; e o sul-americanismo, de corte neodesenvolvimentista e autonomista, liderado pelo Brasil e operado por meio da UNASUL e do MERCOSUL.

O bolivarianismo como discurso se expressou em termos do antagonismo soberania/imperialismo e da confrontação da hegemonia regional estadunidense. Cumpriu, nesse sentido, um papel de alinhar os países da região em torno a um conjunto de demandas regionais insatisfeitas, dentre elas a demanda pela nacionalização dos recursos energéticos (Bolívia, Venezuela); a demanda contra as ações desestabilizadoras das potências estrangeiras (Bolívia, Cuba) e, em conjunto, a demanda de longa duração pela constituição da 'Pátria Grande', ou seja, pela integração latino-americana autonomista contraposta ao pan-americanismo. Apesar de permitir o estreitamento de laços entre movimentos sociais e países que compartilham as demandas articuladas em seu discurso, o tom confrontador do bolivarianismo foi considerado por outros países da região como possível fonte de instabilidade e desconfiança, limitando seu alcance regional (Nilson, 2019).

Já o sul-americanismo neodesenvolvimentista, liderado pelo Brasil, constituiu-se como um discurso de tom mais moderado e conciliador, expressado a partir do antagonismo dependência/autonomia – a mesma contraposição que consistia na base do pensamento puiguiano. Sua ênfase recai sobre a construção do espaço sul-americano como unidade geopolítica, que envolvia demandas por desenvolvimento, industrialização, soberania energética e não ingerência em assuntos internos. Trata-se de um antagonismo mais difuso do que o bolivariano, pois se projetava não apenas em oposição aos Estados Unidos, mas ao conjunto de países do centro do sistema mundial cujas políticas econômicas impunham barreiras ao desenvolvimento da região. Esta moderação permitiu a formação de consensos regionais mais amplos, ainda que mais frágeis:

No caso da UNASUL, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014, p. 541).

A institucionalização da América do Sul e a reafirmação de sua identidade como região formam parte de um processo, liderado pelo Brasil, de consolidação do território sul-americano como unidade geopolítica (Rivarola, 2021). A reorientação dos parâmetros da política externa brasileira, concedendo prioridade à América do Sul, emergiu durante a redemocratização, no governo Sarney (1985-1990) e aprofundou-se durante o governo Cardoso (1995-2002), em parte como reação à ofensiva pan-americanista dos EUA que culminou em 1994, ano em que o NAFTA entrou em vigor e em que foi realizada a primeira Cúpula das Américas, em Miami, ocasião na qual a administração Clinton apresentou a proposta da ALCA (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Dessa forma, o conceito de América do Sul substituiu, no discurso diplomático brasileiro, o de América Latina, considerado como demasiado amplo e de difícil operacionalização. Esta orientação se consolidou na política externa dos governos de Lula da Silva (2003-2010), que apresentava como objetivos principais para a região a formação de um espaço econômico sul-americano, a integração física, a associação estratégica com a Argentina e a revitalização e expansão do MERCOSUL, constituindo uma agenda que, em linhas gerais, se manteve durante o primeiro mandato (2011-2014) de Dilma Rousseff (Menezes, 2016; Guimarães, 2008).

O regionalismo pós-liberal/hegemônico constituiu-se a partir dessas duas matrizes discursivas, o bolivarianismo e o sul-americanismo neodesenvolvimentista, que promoviam uma contraposição às visões neoliberais dominantes nos anos 1990 e uma retomada dos elementos integracionistas, desenvolvimentistas e identitários – no sentido de uma identidade latino-americana compartilhada. Já quanto às ações efetivamente levadas a cabo, segundo Sanahuja (2009), o regionalismo pós-liberal se caracterizou por uma ênfase maior na agenda 'positiva' da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e no aumento da cooperação Sul-Sul, e por uma maior preocupação com a dimensão da legitimação política e social dos processos de integração.

Por outro lado, é preciso reforçar que o regionalismo pós-liberal nunca teve a exclusividade entre as expressões institucionais regionais da latino-americanas. Preciado (2014) propõe uma caracterização geral dos dois modelos distintos de integração que, aproximadamente entre os anos 2003 e 2016, se desenvolviam paralelamente na América Latina:

1) *Esquemas de integração regional neoliberais*, que respondem à matriz Norte-Sul, como o NAFTA; os TLCs com potências externas e a Aliança do Pacífico, as quais são impulsionadas pelos Estados Unidos, com o objetivo de disputar a influência chinesa no mercado mundial e manter suas posições de poder consolidadas na região latino-americana.

2) *Esquemas de integração pós-neoliberais*, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC e do MERCOSUL repaginado (que seriam 'pós-neoliberais') e da ALBA (que seria 'contra-hegemônica'). Os esquemas pós-neoliberais, coincidentes com as características do regionalismo pós-liberal/hegemônico, apontam para a autonomia e para a multidimensionalidade, ao somar aspectos sociais, políticos e culturais a uma agenda tradicionalmente economicista/comercialista, e acrescentam a seus esquemas de governança experiências de democracia participativa.

No caso do regionalismo pós-liberal/hegemônico, a ampliação do leque de temas da agenda da integração modificou o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com um modelo de regionalismo multidimensional que incluía uma concepção ampliada da soberania, englobando as ideias de soberania alimentar, energética, ambiental e monetária, o que resultou em uma proliferação de conselhos ministeriais, planos estratégicos, áreas de trabalho e agendas regionais (Preciado; Florido, 2013). Nesse sentido, a lógica de funcionamento do regionalismo pós-liberal afastou-se do enfoque monista e totalizante da integração econômica, que havia se mostrado de difícil operacionalização, e se aproximou de uma concepção mais pragmática e flexível da integração, que incluía iniciativas de cooperação por projetos e setores em torno aos quais era possível atingir consensos (Bernal-Meza, 2015).

Nosso emprego do conceito de multidimensionalidade na análise do regionalismo pós-liberal/hegemônico é similar à ideia de MERCOSUL 'ampliado' utilizado por Sarti, Costa Lima e Bragatti (2021) para designar a diversificação de temas em uma agenda de negociação até então notadamente concentrada nos aspectos comerciais, alfandegários ou tarifários da integração:

Tratava-se, então, de uma concepção ampliada, simultaneamente econômica, política, social e cultural de integração, que abrangia aspectos como territorialidade e que consolidava uma infraestrutura que garantia a integração física do continente, desde uma rede de energia elétrica, estradas, ferrovias e telecomunicações até a promoção do conhecimento, dos direitos de cidadania e da circulação dos povos no que se referia à educação, saúde, ciência, tecnologia, cultura e instituições. Ademais, envolvia o direito ao trabalho e demandava novas formas de pensar a educação e a institucionalização – por exemplo, um desempenho criativo das universidades e dos parlamentos (Sarti; Lima; Bragatti, 2021, p. 181).

Também nos apoiamos na abordagem de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), que defendem a importância de uma consideração multidimensional do processo de integração do MERCOSUL, a partir da qual surge um quadro variável no tempo e nos temas. A construção deste modelo regionalista que incluía aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais não significou que a integração comercial tenha sido abandonada. Entretanto, os momentos de estagnação da dimensão comercial foram, em ocasiões, acompanhados por uma evolução em outras áreas, tais como a político-institucional e a social (Hoffmann; Coutinho; Kfuri, 2008).

Esta hipótese parece ter sido corroborada pelo processo de criação de espaços institucionais e de normativas na área social e política pelo MERCOSUL durante o regionalismo pós-liberal/hegemônico, com a implantação de instâncias de coordenação das agendas sociais e de direitos, casos do Instituto Social do MERCOSUL (2007), com sede em Assunção; da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMASM), em 2008; do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) (2009), com sede em Buenos Aires; do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS); do Estatuto da Cidadania e da Unidade de Apoio à Participação Social os três aprovados em 2010. Também foi criado um mecanismo voltado para a redução das assimetrias existentes entre os países do bloco, por meio da implantação, em 2004, do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (Silva, 2023; Briceño, 2021).

Do ponto de vista político destacam-se a tentativa de fortalecimento do Parlamento do MERCOSUL, criado em 2005, e o estabelecimento, em 2010, do Alto Representante Geral do MERCOSUL, cargo/órgão responsável pela representação externa do bloco, cujo primeiro ocupante foi o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães (Pessoa, 2021). Em conjunto, esses novos órgãos e normativas representaram uma amplificação temática e institucional na estrutura do MERCOSUL:

Entre 2003 e 2014 houve um processo de complexificação da estrutura organizacional do Mercosul com a institucionalização de novas instâncias, ampliação da agenda de negociações e de atores participantes, e o reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas estruturais do Mercosul como o das assimetrias, a fim de possibilitar que a integração pudesse se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento e ampliasse as capacidades estatais de seus membros (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 162).

Esta análise da evolução do MERCOSUL revela, contudo, critérios de institucionalização que dificilmente podem ser interpretados como uma opção por priorizar a dimensão supranacional da integração. Os acordos regionais latino-americanos e caribenhos caracterizam-se, de fato, pelo intergovernamentalismo que, em alguns casos, aproximou-se de um 'hiperpresidencialismo' (Barrenengoa, 2015), tendência que foi de certa forma aprofundada durante o regionalismo pós-liberal.

A opção pelo intergovernamentalismo está associada à articulação entre integração regional e autonomia que é consistente com as diferentes correntes autonomistas sul-americanas, nas quais a integração não foi concebida como uma restrição à autonomia nacional, mas, ao contrário, como um conjunto de instituições que potencializam em vez de limitar as decisões nacionais. O intergovernamentalismo, na medida em que resguarda o poder decisório dos governos nacionais, se compatibiliza com a tradição de autonomia da política exterior do Brasil. Apesar de refratária à perda de autonomia decisória, a política externa brasileira também acredita que seja possível conseguir, por meio da integração regional, um maior nível de autonomia em relação ao sistema internacional. Essa percepção não é substancialmente diferente nos demais países do bloco (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Um exemplo da multidimensionalidade da agenda e da afirmação da autonomia regional pelo regionalismo pós-liberal, no caso da UNASUL, consiste na criação, em 2008, do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), com a intenção de fortalecer a cooperação regional em temas de defesa e segurança e de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, especialmente na região andina. O CSD representou uma iniciativa de autonomia militar frente ao modelo pan-americano de defesa na região, impulsionado pelos Estados Unidos. Também foi concebido para utilizar a institucionalidade da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul - um papel que vinha sendo historicamente desempenhado pela Organização dos Estados Americanos - OEA (Vigevani, Ramanzini Júnior, 2014).

No caso da CELAC, a análise das declarações presidenciais aprovadas nas reuniões de cúpula realizadas até 2021 revela a multidimensionalidade da agenda da cooperação em projetos comuns e complementares, capazes de acelerar o desenvolvimento dos países membros, como um dos objetivos preponderantes da instituição. A agenda negociada abarca uma multiplicidade de temas, como a proclamação da América Latina e Caribe como zona de paz; reestruturação das dívidas externas; segurança alimentar e erradicação da fome e da pobreza, agricultura familiar, direitos das mulheres, migrações, educação, trabalho, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente e mudanças climáticas (Silva, 2023).

Destacam-se, ainda, as declarações de apoio a demandas geopolíticas regionais autonomistas, tais como o processo de paz na Colômbia e a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas (CELAC, 2014); a descolonização de Porto Rico e o fim do embargo a Cuba e devolução da Baía de Guantánamo (CELAC, 2016). Tais posições conectam-se às expectativas de que a CELAC pudesse vir a projetar uma voz coordenada nas negociações internacionais não apenas em relação aos temas em que a região possui interesses comuns, mas também em questões nacionais que pudessem inspirar posições solidárias. Ainda que essas declarações configurem apenas 'reconhecimentos', ou seja, de não serem objeto de nenhum encaminhamento prático obrigatório, estas configuram uma ruptura com os discursos e conteúdos comercialistas e tecnicistas do regionalismo aberto (Silva, 2023).

Sob as perspectivas apresentadas nesta seção, o regionalismo pós-liberal impulsionou a autonomia conforme as concepções originais de Puig e Jaguaribe, ou seja, em termos de opções e condições de política externa e inserção no sistema mundial. Naquele contexto, a região foi percebida pelos governos do giro à esquerda como um espaço de construção coletiva de margens de ação mais amplas para suas demandas direcionadas ao sistema internacional.

No entanto, as práticas impostas pelos Estados Unidos em prol da manutenção de sua hegemonia regional, associadas às pressões comerciais e financeiras da União Europeia e da China, seguiram impondo obstáculos às tendências autonomistas latino-americanas ao longo do período delimitado. Por fim, as contradições e disputas internas, somadas às imposições externas, acabaram por impedir o êxito do projeto no longo prazo.

5. CONTRADIÇÕES E OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL E FIM DO CICLO AUTONOMISTA

O regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico não ocorreu sem enfrentar diferentes contradições internas e externas, tais como os impactos da crise global de 2008 sobre as economias latino-americanas e caribenhas; o retorno dos nacionalismos conservadores protecionistas, a reconfiguração das relações de poder mundial e, sobretudo, as transformações políticas que implicaram na interrupção do giro à esquerda. Desse modo, no final do período assinalado, a mudança conjuntural,

que estreitou as margens autonômicas regionais, acabou por obliterar tanto o discurso quanto as institucionalidades criadas ou modificadas sob a inspiração pós-liberal.

Dentre estas contradições, destaca-se a persistência de uma orientação econômica centrada na exploração de recursos naturais como forma de impulsionar o crescimento e atrair investimentos privados internos e externos. Apesar das tentativas dos governos do giro à esquerda por proporcionar uma posição geopolítica relativamente mais autônoma da região, a continuidade de políticas domésticas alinhadas ao extrativismo reforçou o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo.

Observou-se, nesse sentido, uma ausência de estratégias desenvolvimentistas efetivas nos anos 2000, durante o *boom* das commodities, impedindo o avanço no desenvolvimento industrial para segmentos de maior valor agregado. Conforme Medeiros (2017), do 'tripé' do desenvolvimentismo representado pela proteção da indústria nacional, políticas de inovação tecnológica e macroeconomia expansiva, apenas esta última dimensão, sob a forma de investimentos públicos via Petrobras, foi executada, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, o que foi dissolvido no segundo mandato com o retorno à política fiscalista como meio de enfrentar a crise econômica.

Por fim, a conjuntura econômica mundial em que os preços dos produtos primários aumentaram, em função do período de expansão econômica puxado pela China, foi modificada com a crise financeira global iniciada em 2008. No entanto, as estruturas produtivas dos países latino-americanos não haviam sofrido grandes mudanças durante o ciclo de afluência de recursos advindos do *boom* das commodities (2004-2011) e as dificuldades impostas pelas mudanças no cenário internacional revelaram a persistência dessas debilidades (Martins, 2017).

As mudanças nas tendências globais da economia levaram ao aumento do protecionismo e retração das exportações, fazendo baixar os níveis de crescimento econômico e, conseqüentemente, de autonomia dos quais a região havia desfrutado na década anterior (Martins, 2017; Menezes, 2016). Sob a concepção de Puig (1980) e Jaguaribe (1979), pode-se interpretar que os governos e elites dos países da região não souberam aproveitar a ampliação temporária da permissibilidade internacional para aumentar sua viabilidade interna de forma estável e, assim, transitar da dependência à autonomia.

As pressões hegemônicas estadunidenses, como no caso do bloqueio à Cuba e dos projetos geoestratégicos implantados na região a partir da década de 1990 (Plano Dignidade-Bolívia, Planos Colômbia I e II, Projeto Mesoamérica/Plano Puebla-Panamá, Plano México/Iniciativa Mérida) constituíram um outro desafio geopolítico para a consolidação do regionalismo pós-liberal (Preciado, 2018). Este contexto de tensionamentos entre o pan-americanismo e a integração autonomista latino-americana se refletiu também na coexistência, em geral conflituosa, com organismos regionais de caráter liberal. O NAFTA, os TLCs assinados entre países da região e os Estados Unidos, as negociações inconclusas para o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP, por sua sigla em inglês) e a Aliança do Pacífico são provas de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional.

Estas propostas, que contaram com o patrocínio dos Estados Unidos, caminharam, assim, em sentido oposto ao do sul-americanismo neodesenvolvimentista liderado pelo Brasil, uma vez que se apresentaram como obstáculo à construção de um espaço sul-americano mais integrado do ponto de vista comercial e econômico (Menezes, 2016).

Existem, ademais, uma série de problemas estruturais internos que marcam a trajetória dos acordos de integração na América Latina, tais como baixa complementaridade e interdependência econômica, assimetrias estruturais e, ainda, a baixa capacidade estatal e burocrática dos países, que se traduz na dificuldade de implementar as decisões tomadas no âmbito desses acordos. Trata-se de um reflexo da debilitação da capacidade estatal e burocrática dos Estados-membros resultante das reformas estruturais implementadas sob a lógica neoliberal desde os anos 1980, com base na política de austeridade prescrita pelo Consenso de Washington e por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Tomando como exemplo o caso do MERCOSUL, nota-se que esta fragilidade institucional tem sido constante ao longo da existência do bloco, perpassando o regionalismo aberto, o pós-liberal e o contexto político mais recente de governos frontalmente contrários ao projeto de integração, como foi o de Jair Bolsonaro (Mariano; Menezes, 2021).

Nesse sentido, ocorreu, durante o regionalismo pós-liberal, em certa medida, um desajuste entre discurso e prática, ou seja, entre o funcionamento político-ideológico e o operacional. Dentre as iniciativas que foram anunciadas, gerando, assim, expectativas em diferentes setores da sociedade, mas que por fim não foram concretizadas, destacam-se, no MERCOSUL, o abandono do calendário para a implementação de eleições diretas para os representantes do PARLASUL, que só chegaram a ocorrer na Argentina e no Paraguai e, ainda, a extinção, em 2017, do cargo de Alto Representante Geral (Pessoa, 2021; Martins, 2017).

Por fim, as expectativas do regionalismo pós-liberal chocaram-se com a contraofensiva neoliberal-conservadora que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região. Esse processo teve início com os golpes de Estado parlamentares em Honduras (2008) e no Paraguai (2012), ganhando protagonismo com a vitória eleitoral de Mauricio Macri na Argentina, em 2015, e o *impeachment* de Dilma Rousseff, no Brasil, em 2016. A esse quadro somaram-se o recrudescimento dos conflitos internos na Venezuela e o crescente isolamento internacional do governo de Nicolás Maduro. A reação

neoliberal por parte do imperialismo e das burguesias dependentes interrompeu as políticas autonomistas implantadas pelos governos do giro à esquerda no tocante à integração regional, em que pese o entendimento de que o abandono do paradigma neoliberal dos anos 1990 por parte desses governos tenha sido incompleto, de modo que tais agendas foram implantadas apenas parcialmente.

Os projetos políticos dos governos de direita continuam outras prioridades para a região, incluindo a volta do exclusivismo da agenda comercial e da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa. Conjugadas à estrutura eminentemente intergovernamental dos organismos regionais latino-americanos em geral, estas mudanças políticas resultaram no abandono do projeto regional pós-liberal e de seus vieses autonomistas. Nesse sentido, este novo contexto incidu sobre os processos de integração para reordenar as prioridades do regionalismo pós-liberal e desarticular suas realizações. Desapareceram, assim, as condições que haviam permitido o estabelecimento temporário de uma autonomia com características relacionais nos processos de integração da região (Preciado, 2018; Cortés *et. al.*, 2018; Martins, 2017).

Os próprios organismos criados nos anos 2000 sob inspiração do regionalismo pós-liberal foram abandonados, como no caso da UNASUL⁵, ou relegados a um segundo plano, como no caso da CELAC, que teve o funcionamento de suas cúpulas paralisado entre 2017 e 2021. Os novos governos buscaram substituir essas estruturas por iniciativas como o Grupo de Lima⁶ e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)⁷, que não chegaram a receber nenhuma institucionalidade, constituindo-se como dispositivos retóricos da política externa dos governos de direita, que funcionavam por meio de reuniões avulsas entre mandatários e chanceleres.

O novo protagonismo das forças da direita conservadora aprofundou os conflitos sociais e as contradições do padrão de acumulação neoliberal, impedindo a continuidade dos processos de integração (Martins, 2017). Aqui radica um ponto crucial do argumento utilizado neste artigo: entendemos que um projeto de autonomia regional latino-americana baseada tanto em sua dimensão estatal quanto social só pode ser levada a cabo no contexto de um ciclo progressista com capacidade de ação coletiva (Burian; Míguez, 2021; Sarti; Lima; Bragatti, 2021). O regionalismo pós-liberal/hegemônico provoca, nesse sentido, uma reflexão acerca da dimensão propriamente 'política' da política externa:

[a abordagem do regionalismo pós-liberal] e sua natureza *política*, explicitada como *escolha*, foi orientada para a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a região esteve atada desde seus primórdios. O projeto, assim, reafirma a natureza não só geopolítica, mas também política da integração ao associar seu êxito a um desenvolvimento econômico, social e cultural como requisito para um novo equilíbrio entre norte e sul, em uma ordem global que se pretendia multipolar (Sarti; Lima; Bragatti, 2021, p. 177, grifos dos autores).

Nesse contexto, as iniciativas de integração Norte-Sul voltaram a ganhar prioridade, com destaque para a retomada das negociações do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, para o quê foram decisivas as concessões feitas pelos governos de Michel Temer e Mauricio Macri em temas como solução de controvérsias, flexibilização de regras de origem, propriedade intelectual etc., o que resultou em críticas diversas dos movimentos sociais e setores políticos à esquerda aos termos negociados, em função de seu caráter assimétrico e reforçador da inserção internacional da região sul-americana como exportadora de matérias-primas (Briceño, 2021). De qualquer modo, o acordo, aprovado em 2019, tem enfrentado um difícil processo de ratificação por parte dos parlamentos europeus.

Configurou-se uma conjuntura de queda das condições de permissibilidade internacional, que retirou de cena o 'otimismo' regional do momento anterior e o substituiu por uma percepção pessimista das potencialidades autonomistas da integração latino-americana: retraimento do multilateralismo, crise financeira global, poucos avanços no comércio intrarregional, crise venezuelana, giro político conservador, inexistência de respostas coletivas à pandemia de COVID-19 e ausência de lideranças políticas claras na região – acentuada pelo abandono por parte do Brasil, sob os governos Temer e Bolsonaro, de sua tradicional estratégia de exercer liderança regional na América do Sul (Cortés *et. al.*, 2018; Briceño, 2021).

Os vínculos políticos entre os países latino-americanos nos quais os governos executivos de turno eram de esquerda, centro-esquerda ou progressistas podem ter-se incrementado durante o período 2003-2016, mas a região não conseguiu superar

⁵ A Colômbia anunciou sua retirada da UNASUL em 2018, seguida pelo Equador, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em 2019, e pelo Uruguai, em 2020.

⁶ Composto em 2017 pelos chanceleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Panamá, Paraguai e Peru, com o objetivo de coordenar a oposição continental ao governo de Nicolás Maduro.

⁷ Criado em 2019 pelos presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru.

sua dificuldade estrutural em estabelecer um sistema de concertação política que oriente um rumo comum, nem de promover respostas coletivas - se não permanentes, pelo menos estáveis - aos contextos internacionais em constante transformação.

6. ONSIDERAÇÕES FINAIS

A inclusão das agendas políticas e sociais durante o regionalismo pós-liberal/hegemônico fez parte de um processo a partir do qual a integração se constituiu como uma instância de articulação em sentido mais amplo do que havia sido durante o regionalismo aberto, o que possibilitou, ainda que momentaneamente, a ampliação das margens autonômicas regionais em relação às potências mundiais. Nesse sentido, o desenvolvimento pendular da integração regional latino-americana em geral, e sul-americana em particular, e as dificuldades em estabelecer um consenso sobre seus objetivos, são fatores que estão relacionados à alternância entre motivações comercialistas e autonomistas, e evidencia que, em qualquer destes casos, a ideia de autonomia segue sendo uma referência recorrente das reflexões sobre a integração regional e a inserção internacional dos países latino-americanos.

Ao final do marco temporal considerado neste artigo (2003-2016), os processos regionais associados ao regionalismo pós-liberal/hegemônico acabaram por ser interrompidos em função do avanço – pela via eleitoral ou por meio de golpes de Estado – de forças da direita conservadora. Os projetos políticos dos novos governos demonstraram outras prioridades para a região, incluindo a volta da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa, em detrimento das relações intrarregionais. Isso implicou também na volta da ideia de que a integração deveria ser somente econômica, apartando suas dimensões políticas e sociais.

Apesar de tais limitações e retrocessos, as experiências do regionalismo pós-liberal/hegemônico representaram a defesa de um outro modelo de integração. Tais iniciativas formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que constituíram uma agenda de cooperação potencialmente geradora de direitos sociais e promotora de autonomia.

Permanece, desse modo, a relevância de pesquisar as propostas do regionalismo pós-liberal/hegemônico, de modo a contribuir para o debate sobre os múltiplos modelos de integração que podem ser concebidos em contextos político-territoriais específicos, em contraposição ao entendimento de que existe um só caminho, de caráter marcadamente comercialista e eurocêntrico, para a construção de acordos e organismos regionais. Para tanto, é necessário manter um enfoque crítico da integração com vistas a equilibrar tanto as visões idealizadoras desses processos quanto aquelas que negam as conquistas efetivamente realizadas em função de suas contradições internas entre prática e discurso, sem desconsiderar os muitos obstáculos e fracassos vividos no cotidiano do processo de construção da integração pós-liberal/hegemônica.

No momento atual, os contextos nacionais e regionais já se modificaram substancialmente daqueles que caracterizaram a crise do regionalismo pós-liberal/hegemônico a partir de meados da década passada. Com os resultados de suas últimas eleições presidenciais, Argentina, Chile e Brasil voltaram a ser governados por forças de esquerda, sendo ademais acompanhados nessa tendência pela Colômbia e pelo México, algo que não ocorreu no ciclo de 2003-2016. Sob essa perspectiva, o enfrentamento à contraofensiva neoliberal e a retomada de um projeto de integração autônoma para a América Latina reforça a necessidade de pensar a rearticulação entre autonomia e regionalismo, de modo a reagir ao desmonte das capacidades estatais nacionais, à interrupção da cooperação Sul-Sul e à fragmentação regional promovida pelos governos de direita.

7. REFERÊNCIAS

- ARDITI, Benjamin. 2009. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, N.3. set/dez.
- BARRENGOIA, Amanda C. 2015. El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. *Cuestiones de Sociología*, Buenos Aires, nº 13,
- BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo A. 2008. El Retorno del Regionalismo, Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 7, n. 12.

- BERNAL-MEZA, Raúl. 2015. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. In: BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- BRICEÑO, José; SIMONOFF, Alejandro. 2017. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 185.
- BRICEÑO, José. 2018. El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio. **Análisis Político**, Bogotá, n. 94, set./dez.
- BRICEÑO, José. 2021. O auge e a crise do “novo Mercosul” no período pós-hegemônico (2003-2016). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112: 55-86.
- BURIAN, Camilo L.; MÍGUEZ, María Cecilia. 2021. Uruguay como estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112.
- CAIRO, Heriberto; BRINGEL, Breno; RÍOS, Jerónimo. 2020. Geopolítica externa del regionalismo latinoamericano: nuevas configuraciones en el orden mundial contemporáneo. **Controversias y Concurrencias Latinoamericanas**. Vol.11 N.19.
- CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de La Habana**. La Habana, Cuba, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/ii-cumbre-celac-declaracion-de-havana-29-de-enero-de-2014. Acesso em: 17 set. 2024.
- CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo**. Quito, Ecuador, 2016. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/declaraciondequito2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 1994. **El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: CEPAL.
- CORTÉS, Claudio L. et al. 2018. Introducción. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- GUIMARÃES, Samuel P. 2001. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto.
- GUIMARÃES, Samuel P. 2008. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, nº 14.
- HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. 2008. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 51(2), 98-116.
- JAGUARIBE, Hélio. 1979. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, 12 (46), p. 91-130. Santiago.
- KAN, Julián. 2018. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- MARIANO, K. L.; MENEZES, R. G. 2021. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112.
- MARTINS, Carlos E. Introdução. 2013. In MARTINS, Carlos Ed. (coord.): **Los retos de la integración y América del Sur**. Buenos Aires: CLACSO.
- MARTINS, Carlos E. 2017. La integración regional en tiempos de crisis: notas para un balance del Siglo XXI. In **Integración regional. Una mirada crítica**. Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña. Nº 1.
- MARTINS, Carlos E. 2018. O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 673-696.
- MEDEIROS, Carlos A. 2017. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Economia Contemporânea**, Número Especial: p. 1-16. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272127>.
- MENEZES, Roberto G. 2016. Brasil y la integración suramericana en el siglo XXI: impases y desafíos. In MATUS, María Ignacia; BUSTAMANTE, Gilberto A. (Eds.). **A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional**. Santiago de Chile: CESIM-IEI; Instituto Geográfico Militar.
- NAVARRO, Ariel; RUDNIK, Isaac. 2018. Los movimientos populares y la integración desde abajo: un nuevo contexto de luchas, participación y reconstrucción de alternativas políticas. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- NILSON, Diego H. 2019. El regionalismo latinoamericano del siglo XXI en clave Discursiva -Auge y caída del bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista. In Briceño, José et al. (Coords.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. Buenos Aires: Teseo.
- PESSOA, Luan. 2021. O Alto Representante-Geral do Mercosul: origens, cariz e extinção. **Conjuntura Global**. v. 10, n. 3. 32-51 10.5380/cg.v10i3.81904.

- PRECIADO, Jaime; FLORIDO, Ángel. 2013. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (Orgs). **Nuevos escenarios para la integración en América Latina**. Buenos Aires: Arcis.
- PRECIADO, Jaime. 2014. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*. Brasília, v.29, n.1.
- PRECIADO, Jaime. 2018. Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe. Fundamentos teóricos y metodológicos. In PRECIADO, Jaime (Coord.) **Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe**. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015) Tomo I Historia, economía y políticas exteriores. Universidad de Guadalajara.
- PUIG, Juan Carlos. 1980. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos. 1986. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires, 11(109).
- RIGGIOROZZI, Pía.; TUSSIE, Diana. 2012. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIOROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America**. London: Springer.
- RIVAROLA, Andrés. 2021. Geopolítica de la integración, una perspectiva latinoamericana. **Tramas y Redes** (1), 49-67, 103a.
- SANAHUJA, José Antonio. 2009. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES..
- SARTI, Ingrid; LIMA, Marcos C.; BRAGATTI, Milton. 2021. Nuestro norte es el sur: a busca da autonomia, os desafios da integração regional e a China. **Lua Nova**, São Paulo, 113: 175-210.
- SILVA, Carolina A. 2023. **Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade: contribuições do pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional**. (Tese de Doutorado). Brasília: Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.
- SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María E. 2019. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. **Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 48(1), pp. 96–106.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007a: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e UNASUL. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552.