

INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA EM DISPUTA? MERCOSUL, TRÊS DÉCADAS ENTRE REGIONALISMOS

¿INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN DISPUTA? MERCOSUR, TRES DÉCADAS ENTRE REGIONALISMOS

LATIN AMERICAN INTEGRATION IN DISPUTE? MERCOSUR, THREE DECADES BETWEEN REGIONALISMS



Gabriel Dib Daud de VUONO¹
e-mail: gabriel.devuono@usp.br



Wagner Tadeu IGLECIAS²
e-mail: wi6@usp.br

Como referenciar este artigo:

VUONO, G. D. D.; IGLECIAS, W. T. Integração Latino-americana em disputa? Mercosul, três décadas entre regionalismos. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp. 3, e023031, 2023. e-ISSN: 2236-0107. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1028>



| **Submetido em:** 31/03/2023
| **Revisões requeridas em:** 26/06/2023
| **Aprovado em:** 11/10/2023
| **Publicado em:** 20/12/2023

Editores: Profa. Dra. Simone Diniz
Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas
Profa. Dra. Mércia Kaline Freitas Alves
Dr. Vinícius Silva Alves

Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP – Brasil. Doutorando em Integração da América Latina (PROLAM-USP).

² Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP – Brasil. Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP). Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP).

RESUMO: O presente artigo discute os modelos de integração que têm sido historicamente objeto de disputa na América Latina, abordando-se de que maneira essas tensões políticas repercutem na trajetória de três décadas de integração do Mercosul. Assim, objetivou-se realizar uma sistematização das concepções de integração latino-americana a partir da compreensão dos regionalismos desenvolvimentista, aberto, pós-liberal e pós-hegemônico, e a partir desse entendimento, buscou-se analisar a dinâmica da integração do Mercosul sob os consensos regionais que se formaram em torno das distintas tendências do regionalismo latino-americano. A metodologia empregada propõe um estudo interdisciplinar no campo das ciências humanas e sociais, de abordagem qualitativa, o qual realizou-se mediante os procedimentos de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Os resultados obtidos apontam que o Mercosul está em constante disputa entre diferentes projetos, ora baseados em preceitos neoliberais, voltados ao regionalismo aberto e centrados em uma dinâmica econômica-comercial liberalizante, ora reformistas que propõem uma perspectiva multidimensional ao processo de integração, que incorporam novas agendas ao bloco, como a social e participativa, sem, contudo, promover uma ruptura de sua vocação econômica liberalizante.

PALAVRAS-CHAVE: Integração da América Latina. Regionalismo latino-americano. Mercosul.

***RESUMEN:** Este artículo analiza los modelos de integración que históricamente han sido objeto de disputa en América Latina, abordando cómo estas tensiones políticas han repercutido en la trayectoria de tres décadas de integración del Mercosur. Así, el objetivo fue realizar una sistematización de los conceptos de integración latinoamericana desde la comprensión de los regionalismos desarrollista, abierto, posliberal y poshegemónico, y desde esa comprensión se buscó analizar la dinámica de la integración del Mercosur bajo el consenso regional que se formó en torno a las distintas tendencias del regionalismo latinoamericano. La metodología empleada propone un estudio interdisciplinario en el campo de las ciencias humanas y sociales, con enfoque cualitativo, que se llevó a cabo a través de los procedimientos de revisión bibliográfica e investigación documental. Los resultados obtenidos señalan que el Mercosur se encuentra en constante disputa entre diferentes proyectos, a veces basados en preceptos neoliberales, enfocados en el regionalismo abierto y centrados en una dinámica económico-comercial liberalizadora, a veces reformista que proponen una perspectiva multidimensional al proceso de integración, que incorporan nuevas agendas al bloque, como la social y la participativa, sin, sin embargo, promover una ruptura con su vocación económica liberalizadora.*

PALABRAS CLAVE: Integración latinoamericana. Regionalismo latinoamericano. Mercosur.

ABSTRACT: *This paper discusses the integration models that have historically been object of dispute in Latin America, examining how these political tensions have had repercussions on the trajectory of three decades of Mercosur integration. Thus, the goal was to realize a systematization of Latin American integration tendencies based on the comprehension of developmental, open, post-liberal and post-hegemonic regionalisms, and based on this understanding, this paper analyses the dynamics of Mercosur integration under the regional consensus that formed around the different tendencies of Latin American regionalism. The methodology employed proposes an interdisciplinary study in the field of human and social sciences, with a qualitative approach, which was carried out through the procedures of bibliographical review and documental research. The results obtained point out that Mercosur is in constant dispute between different projects, on the one hand based on neoliberal ideas, focused on open regionalism and on a liberalizing economic-commercial dynamic, on the other hand reformist that propose a multidimensional perspective to the integration process, which incorporate new agendas to the bloc, such as social and participatory, without, however, promoting a break with its liberalizing economic vocation.*

KEYWORDS: *Integration of Latin America. Latin American regionalism. Mercosur.*

Introdução

A integração latino-americana é um projeto em constante disputa que decorre, por um lado, da defesa dos interesses de frações das burguesias latino-americanas, das elites agrárias e do grande empresariado industrial, e por outro lado, de setores populares, forças políticas de esquerda, sindicatos e movimentos sociais. Nessa controvérsia, diferentes orientações políticas e econômicas influem no desenho da integração da região, sua arquitetura institucional, princípios, estratégias e objetivos.

O Mercosul enquanto resultado de um processo de integração regional empreendido inicialmente por quatro países sul-americanos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) não escapa às tendências e conflitos atinentes aos rumos da integração na América Latina, ou ainda em porções do subcontinente, como se deu na América do Sul em mais de três décadas de cooperação regional. Para compreender as principais ideias políticas que influíram sobre o processo de integração mercosulino se faz necessário apresentar um debate teórico acerca das principais ideias do regionalismo latino-americano desde a segunda metade do século XX até a atualidade, destacando-se a compreensão dos regionalismos desenvolvimentista, aberto, pós-liberal e pós-hegemônico, o que se propõe realizar neste artigo.

A partir do entendimento das tendências do regionalismo latino-americano contemporâneo se analisará as tensões presentes no Mercosul, desde seus antecedentes em

meados na década de 1980, perpassando sua criação no limiar dos anos 1990, assim como os avanços e retrocessos do bloco ao longo das três décadas de sua existência. Pretende-se apresentar um balanço crítico do processo de integração mercosulino, analisando as bases neoliberais de sua formação, as transformações impulsionadas pelos governos progressistas sul-americanos e as implicações do cenário político das novas direitas no continente.

O Mercosul é um processo em disputa entre diferentes projetos, a integração dependente, vinculada aos preceitos do Consenso de Washington e do regionalismo aberto, e uma integração reformista, que se orienta pelos preceitos do regionalismo pós-liberal, apresentando propostas multidimensionais de integração, compromissos com a democratização do bloco e melhoria das condições sociais da região. Na história do Mercosul essa disputa se fez perceptível em diferentes momentos, seja por meio das propostas que defendem a redução do bloco a uma plataforma de fomento comercial ou a um mercado voltado a circulação de fatores de produção, ou mediante aquelas que visam ampliar o núcleo do processo de integração, agregando-se novas dimensões por meio da promoção de agendas políticas, sociais, culturais e participativas.

A contenda presente no Mercosul está relacionada com a correlação de forças a nível nacional, em cada um dos países membros, que ocupam a presidência da república e os espaços principais do poder institucional e conseguem influir decisivamente na condução do processo de integração regional, orientando-o conforme sua política externa para a região. Assim, o Mercosul sofreu influências de diferentes vertentes do regionalismo latino-americano durante sua história a depender do consenso político-ideológico que se formou na região.

Encruzilhada Latino-americana entre regionalismos

Concebido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) entre os anos de 1950 e 1970, o regionalismo desenvolvimentista se caracterizou como uma proposta de integração regional centrada no incentivo à industrialização por meio da substituição de importações, com o objetivo de diversificar e buscar a complementaridade produtiva entre as economias da região (FURTADO, 1970; PREBISCH, 2000). Na América Latina, um dos principais centros de formulação de propostas em matéria de desenvolvimento e integração regional foi a CEPAL, comissão regional vinculada a Organização das Nações Unidas da ONU, sediada em Santiago do Chile, que foi criada em 1948 com o propósito de estabelecer estratégias

para fomentar o desenvolvimento da região³. Em torno da CEPAL reuniram-se inúmeros economistas latino-americanos que influenciaram na formulação das teses da instituição sobre o desenvolvimento latino-americano, dentre os quais se destacam o argentino Raúl Prebisch, seu primeiro diretor, e o brasileiro Celso Furtado.

A partir da análise do desenvolvimento desigual entre países centrais e periféricos, a organização apresentou alternativas ao livre-cambismo que vigorava na América Latina desde os processos de Independência, um século e meio antes, em consonância inclusive com o momento histórico pós-Crise de 1929, marcado pela retomada do papel do Estado no desenvolvimento econômico nos países centrais e adoção, desde os anos 1930 e 1940, do modelo nacional-desenvolvimentista na América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000).

A CEPAL, desde o início, apresentou críticas à tese do economista David Ricardo da Teoria das Vantagens Comparativas com o objetivo de diminuir o grau de dependência econômica da região em relação aos países ricos através da crescente industrialização por substituição de importações. As ideias cepalinas sobre desenvolvimento relacionam-se essencialmente com propostas de inserção internacional competitiva das economias latino-americanas no comércio internacional, valorização do aumento da produtividade e do emprego, e com o crescimento econômico atrelado à justiça social (BETETA; MORENO-BRID, 2012).

A teoria da deterioração dos termos de troca desenvolvida por Prebisch destaca que a definição de estratégias de desenvolvimento econômico vinculadas à exportação de recursos primários e matérias-primas de origem mineral, animal ou vegetal encontra-se suscetível a cada vez maior perda de valor em comparação aos produtos tecnológicos e industriais produzidos e comercializados pelas economias capitalistas centrais. No processo de deterioração dos termos de troca, as economias latino-americanas perdem competitividade internacional e reforçam laços de dependência econômica em relação às economias capitalistas centrais.

Nesse sentido, a concepção de centro-periferia é fundamental no pensamento econômico da organização, a qual considera a deterioração dos termos de troca entre o centro capitalista, densamente industrializado e fornecedor de bens secundários, e a periferia global, reservada a produção de bens e riquezas primário-exportadoras e mercado consumidor de bens e serviços industrializados e de alto padrão tecnológico. Sob a direção de Prebisch, propõe-se no documento intitulado *Mercado Comum Latino-americano* a criação de um mercado comum

³ O projeto de integração regional é mais antigo que a criação da CEPAL e remonta ao início do século XIX, tendo enfrentado resistências por parte das oligarquias da América Latina, que se opunham à unidade latino-americana em virtude da defesa de interesses locais (IANNI, 1993).

para a região com o objetivo de intensificar o comércio intrarregional e contribuir para o processo de industrialização da América Latina, propondo uma postura estatal de maior intervenção nas economias latino-americanas (CEPAL, 1959).

Para José Maurício Domingues (2007), em sua obra *Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos*, a problemática do desenvolvimento e subdesenvolvimento (erradicação da pobreza e desigualdades sociais em uma sociedade capitalista periférica) surge nas décadas de 1960 e 1970 a partir das reflexões e propostas dos economistas da CEPAL, com destaque a Furtado. A redução da pobreza, das desigualdades sociais e regionais, e o estímulo a políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à industrialização das economias periféricas são contribuições teóricas e práticas da CEPAL e do pensamento furtadiano, as quais se relacionam como propostas ao desenvolvimento latino-americano e que rechaçam a centralidade da produção e exportação de *commodities* como estratégia de desenvolvimento.

Na obra *Formação Econômica da América Latina*, Celso Furtado (1970) estabelece uma relação entre desenvolvimento e integração regional, afirmando que uma política industrial combinada com o incentivo a complementariedade produtiva própria dos processos de integração regional desenvolvimentistas são instrumentos essenciais para a superação da condição latino-americana de subdesenvolvimento. A integração regional é entendida por muitos economistas cepalinos dos anos 1950 a 1970, entre os quais se incluem Furtado, como um instrumento em favor do desenvolvimento industrial dos países latino-americanos, enquanto economias periféricas no contexto do capitalismo global. Ainda segundo o autor, a industrialização substitutiva de importações permitiria a redução das desigualdades nas relações econômicas e comerciais entre centro-periferia, e ainda, possibilitaria às economias latino-americanas se desvencilharem do processo de deterioração dos termos de troca.

Furtado (1970) entende que a superação do subdesenvolvimento implica suplantar o isolamento das economias e dos Estados latino-americanos por meio da integração regional. Contudo, afirma que os esquemas de integração calcados apenas nos processos de liberalização comercial, como as zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras, pouco podem contribuir para o desenvolvimento dos Estados associados, ressalvados os casos de integração entre Estados de baixa industrialização e com aproximado grau de desenvolvimento. O autor afirma que a integração regional não deve ser entendida apenas como uma política de desenvolvimento, sendo necessário um planejamento político que caminhe para a promoção de um projeto regional capaz de promover transformações políticas e sociais nas sociedades latino-americanas.

O regionalismo desenvolvimentista se manteve como a principal corrente teórica orientadora dos processos de integração regional entre as décadas de 1950 e 1980 na América Latina. No entanto, já no final dos anos 1980, e de maneira mais decisiva, ao longo da década de 1990, o regionalismo aberto (também conhecido como “novo regionalismo”) ganhou terreno nos debates sobre a integração latino-americana, representando uma inflexão na tradição do pensamento cepalino.

O regionalismo aberto foi elaborado no âmbito das discussões da CEPAL, que abdicou das teses desenvolvimentistas com o propósito de propor a inserção internacional latino-americana no mercado mundial por meio da liberalização comercial e da abertura econômica em nível regional. O regionalismo aberto é concebido em contraposição ao desenvolvimentista, rejeitando a política de industrialização por substituição de importações e proteção a produtores latino-americanos, como setores industriais mais incipientes ou menos competitivos a nível internacional, e propondo um modelo de integração regional elaborado a partir das teses neoliberais que se tornaram hegemônicas no final dos anos 1980 e início da década seguinte⁴.

Em relatório intitulado *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade* a CEPAL apresenta a proposta de um novo regionalismo latino-americano. As proposições contidas no documento publicado em 1994 representam uma alteração substantiva no pensamento cepalino sobre desenvolvimento e integração regional e confrontam as principais teses elaboradas pela organização desde sua formação. Nesse contexto, a CEPAL (1994) apresentou recomendações com o intuito de estimular a liberalização do comércio na América Latina como política desejável em face da crise latino-americana dos anos 1980, destinando-se a contenção da hiperinflação e do endividamento interno e externo das economias latino-americanas (OLIVEIRA, 2014). Ainda, afirmava que o regionalismo aberto seria capaz de favorecer a especialização industrial e o ingresso de investimentos estrangeiros na região, o que deveria impulsionar um crescimento econômico com equidade (CEPAL, 1994).

Segundo as novas diretrizes da CEPAL (1994), a América Latina deveria orientar sua produção de bens e serviços ao abastecimento do mercado internacional, estimulando exportações e ampliando sua participação no comércio internacional. Para tanto, propunha-se a eliminação de barreiras comerciais por meio da celebração de tratados internacionais visando a

⁴ O neoliberalismo se baseia em ideias políticas e econômicas centradas na livre iniciativa, no direito de propriedade e estímulo às liberdades e capacidades empreendedoras, enquadrando a sociedade no domínio do mercado, assentada na compreensão de quanto mais amplas essas liberdades, maior o bem-estar social (HARVEY, 2008).

formação de zonas de livre-comércio (ZLC) e uniões aduaneiras com o objetivo de instituir áreas de preferência comercial em âmbito regional. As zonas de livre comércio (ZLC) são constituídas mediante a eliminação de tarifas de importação e taxas diversas (denominadas como “barreiras tarifárias”) e pela supressão de medidas administrativas aplicáveis ao comércio internacional, como licenciamentos e exigências de natureza técnica e fitossanitárias a importação (identificadas como “barreiras não tarifárias”) (BALASSA, 1964; CASELLA, 1996). No caso das uniões aduaneiras, estas se constituem somando a uma zona de livre-comércio uma tarifa externa comum em relação a importações oriundas de Estados terceiros (BALASSA, 1964; CASELLA, 1996).

A nova ordem internacional que emergiu com o término da Guerra Fria, a partir do fim da URSS e do socialismo real, da crise da social-democracia europeia, da revolução tecnológica e da crescente financeirização da economia mundial, caracterizou-se pela ofensiva da globalização neoliberal e intensificação dos processos de regionalização. Neste cenário, José Antonio Sanahuja (2009) afirma que o regionalismo aberto é compreendido como uma etapa de inserção dos países latino-americanos na economia global, e Flávia Guerra Cavalcanti (2019) considera o regionalismo aberto como uma espécie de laboratório de livre comércio em escala menor, com a finalidade de inserir as economias latino-americanas no livre-comércio mundial após o aperfeiçoamento da liberalização comercial a nível regional. A própria CEPAL (1994, p. 11) afirma que a partir das proposições do regionalismo aberto “os processos de integração seriam os futuros cimentos de uma economia internacional livre de protecionismo e de travas ao intercâmbio de bens e serviços (tradução nossa)”⁵. Desse modo, a CEPAL compreende o regionalismo aberto como etapa do processo de liberalização econômica e fase preparatória para a inserção latino-americana na economia global. Assim, a finalidade última do regionalismo aberto é aprofundar a incorporação das economias latino-americanas ao capitalismo mundial marcado pelo regime de acumulação neoliberal.

Sanahuja (2009) destaca o “paradoxo” do regionalismo aberto, uma vez que o modelo proposto pela CEPAL reivindica conferir ao Estado a capacidade de regulação dos fenômenos econômicos internacionais, todavia, a adoção da agenda do regionalismo aberto produz o efeito inverso, ou seja, causa a desregulamentação econômica e aprofundamento interno dos efeitos da globalização. Portanto, o regionalismo aberto opera como um instrumento em favor dos ajustes estruturais de caráter neoliberal implementados a nível nacional. Nesse mesmo sentido,

⁵ Texto original “los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios” CEPAL (1994, p. 11).

o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) compreende a integração regional como parte do processo de reformas estruturais implementadas a luz do Consenso de Washington, afirmando que o regionalismo aberto se constitui como essencial ao processo de reformas neoliberais, da estratégia de abertura econômica, subsidiariedade do Estado e primazia da iniciativa privada sobre o domínio econômico (BID, 2003; DEVLIN; ESTEVADEORDAL, 2001).

O BID (2003, p. 4) compreende o regionalismo aberto como instrumento da estratégia internacional de cunho neoliberal estabelecida com a finalidade de promover “uma total mudança estrutural de política na América Latina, com vistas à criação de economias mais abertas”, caracterizando-se como política complementar às iniciativas de liberalização empreendidas em escala nacional e multilateral. Portanto, a integração regional circunscrita no campo do regionalismo aberto funciona como mecanismo em proveito das políticas públicas orientadas pela razão neoliberal. Assim, colabora para perpetuação da América Latina na divisão internacional do trabalho como exportadora de bens primários oriundos da exploração de recursos naturais, extrativismo mineral, cultivo agrícola e produção pecuária (MERINO, 2017).

No texto *El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal*, Gabriel Merino (2018) identifica o regionalismo aberto como uma forma de regionalismo dependente que impossibilita o desenvolvimento latino-americano, uma vez que favorece a manutenção dos elementos estruturais que constituem a condição periférica da América Latina no sistema capitalista. Nessa perspectiva, o regionalismo aberto se traduz em um projeto de aprofundamento da dependência latino-americana, direcionado ao estímulo do livre comércio e da integração latino-americana nas cadeias globais de valor, promovendo uma inserção internacional subordinada da região aos interesses do capital internacional e um alinhamento geopolítico com as potências ocidentais, em especial com os Estados Unidos da América (MERINO, 2017).

O modelo de integração neoliberal constitui-se em um consenso regional que orientou a política externa da maior parte dos países da região na década de 1990, momento em que foi formado o Mercosul. O fenômeno da regionalização latino-americana era relativamente homogêneo no período ao centrar-se no paradigma do regionalismo aberto, isso porque o processo de redemocratização e a convergência ideológica dos governos civis eleitos na América Latina em fins da década de 1980 e início dos anos 1990 criou as condições para um novo ciclo de integração regional (BRICEÑO-RUIZ, 2013; OLIVEIRA, 2014).

A compreensão do regionalismo latino-americano contemporâneo deve considerar as dinâmicas políticas nacionais, as quais, em conjunto, influem decisivamente no processo de integração regional. Os processos políticos impulsionados na América Latina nos primeiros anos do século XXI, com a ascensão ao poder de distintas correntes de esquerda e centro-esquerda, produziram repercussões em escala regional, estimulando concepções teóricas e práticas políticas alternativas ao regionalismo aberto. Nesse contexto são formulados os regionalismos pós-liberal e pós-hegemônico, regionalismos alternativos resultado da atuação e articulação de governos progressistas, forças políticas e atores sociais na América Latina no início dos anos 2000.

Em acordo com a nova dinâmica política interna e regional estabelecida no período, os regionalismos pós-liberal e pós-hegemônico são críticos ao regionalismo aberto e se propõem como alternativas ao modelo neoliberal de integração. A incapacidade do modelo neoliberal para solucionar as crises econômicas e sociais dos anos 1980 e 1990, somada ao desprestígio da democracia liberal e dos partidos políticos tradicionais, colaborou para a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina no início do século XXI (HARNECKER, 2018). Nesse cenário político regional de avanço das forças progressistas, são implementadas agendas políticas voltadas ao aumento do grau de soberania nacional, redução das desigualdades sociais, aprofundamento democrático e desenvolvimento de iniciativas de integração regional (HARNECKER, 2018).

A ascensão de governos progressistas na primeira década deste século é resultado da alteração da correlação de forças na América Latina, a qual impôs certos obstáculos à influência estadunidense e produziu uma inflexão no regionalismo latino-americano. A formação do Consenso de Buenos Aires de 2003, estabelecido entre o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva e o argentino Néstor Kirchner, a derrocada do projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) na Cúpula de Mar del Plata de 2005, a criação de espaços políticos regionais sem a presença dos EUA, tais como a Alternativa Bolivariana para a América (ALBA) em 2004, a União das Nações Sul-Americanas em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011 marcaram profundamente a integração latino-americana no período (BRICEÑO-RUIZ, 2013).

O regionalismo pós-liberal propõe a valorização das dimensões social, cultural e participativa no processo de integração regional, intencionando romper com o monopólio das pautas comerciais e econômicas características das experiências vinculadas ao regionalismo aberto (SANAHUJA, 2009). As novas concepções de regionalismo que emergiram na América

Latina nos primeiros anos do século XXI apresentaram, em distintos graus, críticas aos preceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington e, por sua vez, aos limites estabelecidos pelo regionalismo aberto, buscando reverter as consequências sociais decorrentes das políticas neoliberais aplicadas nos anos 1990 (SERBIN, 2013).

Os processos de integração regional orientados pela concepção do regionalismo pós-liberal buscam reverter a tendência neoliberal que estabeleceu a regra da subsidiariedade estatal na organização econômica e social, propondo um empoderamento dos atores estatais em relação às forças de mercado e agentes privados em âmbito regional (SERBIN, 2012). A perspectiva crítica do regionalismo pós-liberal sobre o processo de globalização propõe o reposicionamento do Estado e o direcionamento das políticas públicas nacionais e regionais a temas concernentes ao desenvolvimento latino-americano, como a redução da pobreza e das desigualdades sociais (SANAHUJA, 2009).

Na perspectiva pós-liberal, a integração regional é concebida como um instrumento em favor do desenvolvimento e compreendida em um processo de revigoração do Estado frente a globalização e aos desajustes sociais produzidos pelo programa neoliberal. Enquanto o regionalismo aberto busca atender exclusivamente os interesses do capital financeiro, empresas transnacionais e setores agroexportadores, o regionalismo pós-liberal compromete-se com a implementação de políticas regionais orientadas a promoção da redução das desigualdades e maior bem-estar social (LOCKHART, 2013). Nesse contexto, a concepção pós-liberal propõe o incremento da complexidade organizacional dos processos de integração e a criação novas instituições, o aprofundamento da cooperação em matéria não comercial, a coordenação de políticas em distintas áreas estratégicas para a região, como infraestrutura e segurança energética, e o estímulo a cooperação Sul-Sul como parte da estratégia de projeção internacional da América Latina (SANAHUJA, 2009).

Os regionalismos alternativos se destacam pela promoção de uma agenda de paz e segurança para a região por meio da articulação de uma política de defesa, em especial, voltada a contenção do intervencionismo estadunidense na América Latina. Portanto, a política externa norte-americana constitui-se como elemento referencial aos processos de integração orientados no marco desses regionalismos, centrados na defesa das soberanias nacionais e na resistência a supremacia estadunidense no continente (SERBIN, 2012). Segundo Cavalcanti (2019), o regionalismo pós-hegemônico propõe uma política externa soberana em relação aos EUA, buscando a ruptura com o alinhamento automático à potência hemisférica por meio de um regionalismo não subserviente ou subalterno crítico ao neoliberalismo.

A matriz pós-hegemônica apresenta características anti-imperialistas em um cenário de transformações recentes da economia e da geopolítica mundiais, que coincidem com a chegada das forças progressistas ao poder na América Latina e apontam para a constituição de uma ordem internacional multipolar, com a ascensão da China, a revitalização do poderio russo, o crescimento econômico da Índia e ascensão de atores médios ao debate global, como Turquia, Indonésia, Irã, Coreia do Sul, México pressionando o antigo G-7 (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá).

Antecedentes do Mercosul: desenvolvimentismo e cooperação argentino-brasileira

Na primeira metade da década de 1980, o contexto internacional era marcado pela adoção de medidas de austeridade fiscal por parte dos países latino-americanos, pela crescente deterioração dos termos de troca a nível global e pelo protecionismo nas relações comerciais. Nesse período, Argentina e Brasil encontravam-se enormemente endividados, suas economias sofriam com o aumento do dólar e a desvalorização das moedas nacionais em contexto global de recessão econômica, o que desencadeou em aumento do número de trabalhadores desempregados e o crescimento da pobreza.

O aumento das taxas de juros por parte dos EUA drenou dólares do mundo todo para aquele país e tornou os contratos de empréstimos tomados pelos países latino-americanos nos anos 1970 praticamente impagáveis. A cotação do dólar aumentava porque a moeda estadunidense fluía para o mercado financeiro daquele país, tornando-se, portanto, mais cara e mais rara na América Latina. Desse contexto decorreu a crise da dívida externa que levou México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, entre outros, à bancarrota no início dos anos 1980 (BOUZAS, 1985).

A dificuldade de formularem soluções eficazes para a grave crise econômica e social que viviam pode ser compreendida como uma das razões pelas quais os dois países intensificaram suas relações bilaterais com a finalidade estabelecerem um programa de cooperação econômica (MARIANO, 2015). Ademais, ressalte-se que a Argentina se encontrava em situação de estagnação econômica e isolamento internacional em virtude da Guerra das Malvinas, a qual ocasionou atritos nas relações diplomáticas do país platino com a Comunidade Europeia e os EUA. Assim, em face das fricções nas relações com as potências centrais, e considerando que a Argentina não possuía mais condições políticas, econômicas ou militares de competir pelo protagonismo na América do Sul, não restava alternativa, no marco do

desenvolvimento capitalista, senão a de reorientar sua política externa e se associar ao Brasil em uma articulação regional (BANDEIRA, 1995).

Outrossim, as razões que estimularam o processo de integração também expressavam fundamentos extraeconômicos. A sincronicidade das redemocratizações levadas a cabo nos países sul-americanos durante a década de 1980 estimulou igualmente a cooperação e impulsionou a formação de diferentes foros de concertação política na região (BIZZOZZERO, 2010). Argentina e Brasil encontravam-se em transição democrática, em que os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney formavam os primeiros governos civis pós-ditadura, entretanto, os riscos de restauração do regime militar eram concretos, especialmente na Argentina. Assim, a finalidade de impedir retrocessos e solidificar as democracias liberais recém estabelecidas no Cone Sul se somava às razões econômicas como motivação ao estreitamento das relações bilaterais entre os dois países (BUENO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2014).

Neste contexto, em 1985, os presidentes de Argentina e Brasil impulsionaram um processo de integração bilateral por meio da assinatura da Declaração de Iguazu. Esse projeto representou uma contundente inflexão na relação entre os dois países sul-americanos anteriormente marcada por disputas e desconfianças. A iniciativa argentino-brasileira colocou termo às relações conflituosas e à disputa pela liderança sul-americana, ao passo que garantiu a possibilidade de ampliar a influência dos dois países no subcontinente. A Declaração de Iguazu permitiu o estreitamento dos laços de cooperação bilateral na atuação e defesa de interesses comuns em foros internacionais e a promoção de projetos em matérias de cooperação econômica, científica e tecnológica no marco de um processo de integração que fomentasse o aprofundamento das relações comerciais bilaterais e a complementariedade de setores econômicos industriais (CANDEAS, 2010).

A iniciativa promovida pelos governos Sarney e Alfonsín se baseava em um programa de cooperação que buscava a retomada do crescimento econômico por meio da adoção de políticas de matriz desenvolvimentista que tencionavam a ampliação do mercado interno e estimulavam a complementariedade dos setores produtivos de Argentina e Brasil (MARIANO, 2015). Ambos os países conduziam uma integração econômica a partir de uma perspectiva desenvolvimentista de regionalismo voltada ao fortalecimento industrial e a sinergia de suas economias. Não obstante, existem posições matizadas a esse respeito, como as de Damián Paikin (2019) ao afirmar que os acordos de integração bilateral entre Argentina e Brasil no curso da década de 1980 oscilavam em adotar o modelo de integração voltado à industrialização por

substituição de importações e o regionalismo aberto, este último que viria a prevalecer como modelo hegemônico na década seguinte.

Em 29 de julho de 1986, criou-se o *Programa de Integração e Cooperação Econômica* (PICE), que instituiu protocolos voltados à integração de setores produtivos argentinos e brasileiros, estabelecendo um programa de integração gradual e progressivo. O PICE viabilizou a celebração de acordos bilaterais sobre diversas temáticas da agenda comum entre Argentina e Brasil, visando uma integração nos moldes do regionalismo desenvolvimentista, que abarcasse para além de questões comerciais, acordos e protocolos adicionais em matéria de criação de empresas binacionais, cooperação energética, acordos de sinergia produtiva e industrial, transportes e comunicações, assim como o projeto de criação de uma moeda comum. O objetivo do PICE era criar uma cadeia comercial que envolvesse Argentina e Brasil, em que ambos pudessem explorar suas vantagens comparativas a fim de ampliar a competitividade de diferentes setores da economia. O PICE também permitiu a participação direta de grupos empresariais interessados nos resultados econômicos e comerciais que poderiam obter com o avanço da agenda bilateral argentino-brasileira.

Em 1988, Argentina e Brasil celebraram o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* com a finalidade de criar um espaço econômico integrado entre os dois países por meio da remoção das tarifas aduaneiras e barreiras não tarifárias ao livre comércio a fim de promover a harmonização da política aduaneira, comercial, agrícola, industrial, de transportes, comunicações, científica e tecnológica, e a coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial e de capitais.

O desenvolvimento do processo de cooperação argentino-brasileiro provocou a necessidade de reformulação das políticas externas dos demais países sul-americanos, especialmente daqueles localizados ao sul do subcontinente, que mantinham laços econômicos e comerciais mais próximos com os dois fundadores do bloco. Assim, diante do risco de isolamento em face do processo de integração empreendido por Argentina e Brasil, a iniciativa despertou o interesse em outros países sul-americanos como Uruguai e Paraguai (pós-strossnerismo), que posteriormente vieram a se incorporar ao processo (CAETANO, 2011).

Durante o governo uruguaio presidido por Julio María Sanguinetti (1985-1990), encarregado de realizar a transição do regime ditatorial para o democrático naquele país, produziu-se uma mudança na condução das relações exteriores, abandonando o isolamento internacional promovido pela ditadura militar uruguaia e dirigindo um processo de reinserção internacional do país (FERRO, 2006). Desse modo, em virtude da nova realidade regional que

se delineava, Uruguai e Paraguai redefiniram suas respectivas políticas externas com o intuito de convergirem ao processo regional impulsionado por Argentina e Brasil, o que sedimentou a criação do Mercosul no início da década de 1990.

Regionalismo aberto e formação do Mercosul

Em um contexto de transição do sistema capitalista mundial para um regime marcado pela hegemonia neoliberal, o programa de integração argentino-brasileiro instituído pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi substancialmente reformulado pela *Ata de Buenos Aires* firmada em 07 de julho de 1990. O documento firmado pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem expressava o objetivo de reconduzir o processo de integração à luz das ideias neoliberais, ora hegemônicas, promovendo uma mudança de rumos na integração regional, afastando-se da perspectiva desenvolvimentista conduzida por Sarney e Alfonsín (BANDEIRA, 1995; CAETANO, 2011).

Segundo Lincoln Bizzozero (2010), a convergência da orientação política dos presidentes da república eleitos na Argentina em 1989 e no Brasil e Uruguai em 1990, especialmente no tocante ao papel e atribuições do Estado, do mercado e da relação entre sociedade civil e entes estatais, permitiu a formação de um consenso para a guinada ao regionalismo aberto. A *Ata de Buenos Aires* retratou a convergência entre os governos e assinalou a aderência destes a lógica neoliberal, sob a alegação da necessidade de uma adequada inserção econômica internacional de ambos os países em um mundo globalizado.

A presença das teses neoliberais na redação da *Ata de Buenos Aires* é recorrente ao mencionar a necessidade de modernização das economias latino-americanas e ampliação da oferta e qualidade dos bens em circulação nos mercados brasileiro e argentino. Assim, previu-se a formação de um mercado comum por meio da coordenação de políticas macroeconômicas e da redução tarifária, a qual deveria ocorrer de forma mais veloz e generalizada, acelerando-se o ritmo da liberalização comercial entre os países (BANDEIRA, 1995). Desse modo, o consenso estabelecido pelos governos sul-americanos no início da década de 1990 conduziu à formação do Mercosul como um projeto de integração regional baseado nos ditames do regionalismo aberto, promovendo-se uma ruptura com a trajetória percorrida na década anterior pautada no regionalismo desenvolvimentista.

O Paraguai se aproximou da iniciativa argentino-brasileira após o término da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A partir da redemocratização do país, a política externa

paraguaia sofreu substanciais transformações a fim de promover sua reinserção internacional, especialmente a nível regional, buscando superar o isolamento diplomático produzido na última etapa do regime strossnerista. Nesse processo de reordenamento da política externa, a adesão do Paraguai ao Mercosul baseou-se na compreensão de que a atuação regional concertada permitiria maior capacidade de negociação em temas relevantes, os quais isoladamente o Paraguai teria pouca condição de influir, como os relacionados ao comércio internacional (YEGROS; BREZZO, 2013). Assim, a incorporação do Paraguai ao Mercosul é um reflexo do rearranjo de sua política externa realizada durante o período de transição democrática.

No momento em que o Paraguai ingressa nas negociações para formar o bloco, a diplomacia paraguaia se depara com tratativas em estágio avançado. As debilidades paraguaias decorrentes de sua condição de mediterraneidade e de menor desenvolvimento relativo não foram consideradas nas negociações. O governo paraguaio de Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993) conduziu a adesão ao Mercosul de maneira abrupta, sem que se realizasse um debate público com as organizações sociais do país acerca dos impactos da associação a um projeto de integração assentado na liberalização comercial e na competitividade dos sujeitos econômicos em um contexto de patentes assimetrias estruturais entre o Paraguai e os demais países (YORE; PALAU, 2001).

Segundo Ricardo Scavone Yegros e Liliana M. Brezzo (2013), havia o receio por parte dos paraguaios de permanecerem isolados no subcontinente ao não se incorporarem ao Mercosul. Os defensores do ingresso ao bloco afirmavam que diante da dependência paraguaia em relação aos demais países da Bacia do Prata, especialmente no tocante às relações existentes com Argentina e Brasil, a manutenção do isolamento paraguaio na região seria mais desvantajosa. Desse modo, a adesão ao Mercosul não era considerada como uma escolha pelos setores favoráveis, mas sim como a única forma de inserção internacional possível naquele momento capaz de suplantar o isolacionismo paraguaio.

Sob o viés neoliberal, a adesão ao Mercosul permitiria o aumento das exportações paraguaias e o acesso a um mercado ampliado. No entanto, a precária indústria paraguaia sofreu negativamente os impactos da política de reduções tarifárias resultante da formação do Mercosul, expondo as assimetrias produtivas existentes entre sua economia e a dos demais países membros. Em virtude dessas disparidades, a adesão ao bloco materializou um estímulo a conservação do caráter exportador da economia paraguaia baseado em *commodities*, aprofundou a influência regional de Argentina e Brasil e acentuou a dependência das economias menores em relação às maiores (MASI; BITTENCOURT, 2002; RODRIGUEZ, 2001).

Assim como nos demais países membros do Mercosul, o cenário político de reinstauração de regimes democráticos e a problemática da dívida externa influenciaram a política externa uruguaia, que se ampliou e se intensificou nesse período, direcionando-se a ações em prol de uma agenda de cooperação e integração regional (PÉREZ ANTÓN, 2005). Segundo Lilia Ferro (2006), muitas transformações ocorreram no modelo de inserção internacional uruguaio durante consolidação da globalização neoliberal, incorporando-se ao rol de medidas governamentais orientadas a adesão aos preceitos do regionalismo aberto.

O presidente uruguaio Luis Alberto Lacalle do Partido Nacional (1990-1995) foi grande entusiasta da incorporação de seu país ao Mercosul. Lacalle foi o primeiro civil a assumir a presidência da república uruguaia após o término da ditadura militar, e durante seu mandato orientou seu governo à luz das ideias neoliberais, promovendo uma agenda política de ajustes estruturais, privatizações e desregulamentação econômica. Sob a mesma lógica, conduziu a política externa uruguaia à abertura econômica, aderindo tardiamente aos Acordos de Complementação Econômica firmados entre Argentina e Brasil em 1985, e em seguida ao Tratado de Assunção de 1991 que criou o Mercosul.

A adesão uruguaia ao Mercosul foi percebida pelo governo e pelas elites do país como a única estratégia possível de inserção internacional no contexto marcado pelo fim da bipolaridade da guerra fria e pela intensificação do processo liberalização comercial. Sobre esse período, Nastasia Barceló (2020) apresenta as percepções existentes na sociedade uruguaia a respeito da participação do país no processo de integração, afirmando que as autoridades governamentais demonstravam contentamento com o desenvolvimento das negociações diplomáticas, entretanto, setores do país demandavam maior celeridade à adesão uruguaia, assim como criticavam a posição periférica que o país desempenhava. A burguesia exportadora uruguaia e o governo liberal de Luis Alberto Lacalle compreendiam o Mercosul como uma plataforma de ampliação dos interesses uruguaiois em uma escala global, preferindo a concertação regional e a defesa conjunta de temas sensíveis ao país na ordem internacional em detrimento da atuação isolada (BARCELÓ, 2020).

As adesões paraguaia e uruguaia ao processo de integração argentino-brasileiro culminou na criação do Mercosul em 1991 por meio da assinatura do Tratado de Assunção, o qual foi celebrado com o propósito de formar um espaço econômico integrado entre os quatro países, estruturado sob os ditames do regionalismo aberto em consonância às orientações políticas dos governos da época. O Mercosul despontou como um processo de integração fundamentalmente comercial, organizado institucionalmente em um modelo

intergovernamental de baixa complexidade e estruturado à luz das ideias neoliberais (CAETANO, 2011). O neoliberalismo se tornou hegemônico na América Latina durante a década de 1990, e a criação do Mercosul é resultado e, ao mesmo tempo, colaborou para a sedimentação da tendência de liberalização econômica na região.

O Mercosul foi criado como instrumento auxiliar de implementação das políticas neoliberais, propiciando uma acelerada liberalização comercial por meio da redução e eliminação de tarifas alfandegárias e desregulamentação econômica e social. Assim, o bloco foi concebido como um instrumento sub-regional em favor dos ajustes estruturais e das reformas empreendidas em âmbito nacional, acelerando programas de liberalização comercial (BANDEIRA, 2010; MARTIN, 2010; MARIANO, 2015; VÁZQUEZ, 2017). O objetivo era intensificar o ritmo de implementação das agendas neoliberais e perpetuá-las por meio do avanço do processo de integração mercosulino e da consolidação de seu arcabouço jurídico-institucional. Nesse sentido, Tullo Vigevani (1996) afirma que a redução dos prazos propostos para a criação da zona de livre comércio e da união aduaneira ocorreu em virtude da estratégia de aceleração da liberalização econômica empreendida pelos governos nacionais.

Luiz Moniz Bandeira (2010, p. 115) afirma que a criação do Mercosul se espelhou no “espírito mercantilista e livre-cambista da época”, pelo qual foi concebido como uma etapa preparatória a liberalização comercial dos países a nível mundial, em consonância com as políticas econômicas desenvolvidas pelo governo brasileiro de Fernando Collor de Mello e seu correlato argentino Carlos Menem. Ao adotarem o regionalismo aberto, a estratégia era promover a abertura comercial gradual de suas economias, primeiramente a nível regional e posteriormente estendendo os efeitos da abertura comercial à esfera mundial (BANDEIRA, 2010; PAIKIN, 2019). Assim, o Mercosul se converteu na expressão regional da globalização neoliberal, uma vez que sua finalidade era promover a inserção ao comércio mundial por meio da adesão ao livre-mercado e de uma agenda eminentemente comercial (MERINO, 2018).

Mercosul do Consenso de Buenos Aires

Os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina iniciados em 2003 produziram transformações no processo de integração sul-americano. A eleição de Néstor Kirchner à presidência resultou em significativa mudança na política externa argentina, impulsionando o rompimento da política de alinhamento automático com os EUA e a compreensão da integração regional como potencial mecanismo de

desenvolvimento nacional e redução da dependência argentina dos centros hegemônicos do capitalismo global (GRANATO; ALLENDE, 2013). De forma análoga, o governo Lula se orientou ao fortalecimento da cooperação Sul-Sul, posicionando a América do Sul no centro de sua agenda internacional (GARCIA, 2018).

A reorientação da política externa brasileira e argentina produziu estímulo renovado a integração sul-americana nesse período (PAIKIN, 2019). Segundo Marco Aurélio Garcia (2018), ex-assessor especial de assuntos internacionais do governo Lula, a integração regional foi definida como eixo central da inserção internacional do país. O que corrobora a compreensão de que se priorizou o estreitamento das relações internacionais com os países da América do Sul e a atuação em organizações latino-americanas durante os dois primeiros mandatos presidenciais de Lula da Silva (CAVALCANTI, 2019).

A transformação na condução do Mercosul teve como marco o conjunto de propostas para o desenvolvimento sul-americano lançadas por Lula e Kirchner reunidas no Consenso de Buenos Aires de 2003. O Consenso de Buenos Aires é uma declaração política firmada pelos presidentes de Brasil e Argentina em contraposição as diretrizes propostas pelo Consenso de Washington de 1989. Em um contexto político de esgotamento das políticas neoliberais o Consenso de Buenos Aires foi um documento bilateral que estabeleceu novos paradigmas norteadores da atuação política e econômica conjunta e coordenada entre Brasil e Argentina em escala nacional, regional e internacional. Nesse cenário, os governos progressistas de ambos os países conduziram uma mudança de paradigma no processo de integração, agregando-se novas agendas regionais ao bloco e ampliando sua dimensão territorial no subcontinente por meio acercamento das demais nações sul-americanas sob o status de países associados (CAVALCANTI, 2019; LO BRUTTO; CRIVELLI, 2019).

Nessa esteira, Mariana Vázquez (2017) argumenta que o entendimento argentino-brasileiro expresso no Consenso de Buenos Aires emergiu como marco da reconfiguração do processo de integração, ou seja, momento de viragem na condução do bloco marcado pela aproximação com os pressupostos do regionalismo pós-liberal. Assim, o aprofundamento da aliança estratégica entre Argentina e Brasil e a ampliação do Mercosul aos demais países da América do Sul (na condição de Estados membros ou associados) desencadeou um processo de reanimação do bloco e implicou na reformulação da integração sul-americana por meio da adoção de novas agendas regionais.

O Consenso de Buenos Aires de 2003 expressou ideias reformistas acerca da integração regional baseadas na conjugação de crescimento econômico no marco do sistema capitalista e

redução de pobreza e das desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, a partir do consenso estabelecido entre Argentina e Brasil, intensificou-se a cooperação bilateral e a integração sul-americana a fim de conduzi-la como estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional, a qual deveria combinar crescimento econômico e justiça social, como destaca o item 16 do Consenso de Buenos Aires.

Apesar do caráter contestatório enunciado no Consenso de Buenos Aires, as transformações promovidas pelos governos progressistas se restringiram a compor um processo de revisão do bloco sul-americano, que preservou suas diretrizes econômico-comerciais, transcendendo-as por meio da implementação de agendas secundárias de cunho social, político e participativo (BRICEÑO-RUIZ, 2013). Frise-se que, nessa nova etapa, não se efetivou a ruptura com os preceitos livre-cambistas do regionalismo aberto, conservando-se características neoliberais no processo de integração, como a prioridade das pautas relacionadas ao incremento do comércio internacional, a manutenção da burocratização e a baixa complexidade institucional (MARIANO, 2015).

Após a guinada progressista na política dos países sul-americanos, iniciou-se a aproximação com a Venezuela durante a presidência de Hugo Chávez. Em 8 de julho de 2004 o país tornou-se membro associado e em 18 de outubro do mesmo ano foi celebrado o Acordo de Complementação Econômica nº 59 entre Mercosul, Colômbia, Equador e Venezuela, o qual estabeleceu a criação de uma zona de livre comércio entre os países. O Protocolo de Adesão da Venezuela como membro pleno do bloco foi firmado em 2006 e demandava aprovação unânime dos parlamentos dos países membros, no entanto, a incorporação venezuelana sofreu resistências, especialmente no parlamento paraguaio, permanecendo obstaculizada até 2012.

Após o golpe parlamentar em 29 de junho de 2012 que destituiu o presidente paraguaio Fernando Lugo por meio de um processo de impeachment, os demais membros, em repúdio, suspenderam a participação do país sob o argumento de violação do Protocolo de Ushuaia. O referido protocolo estabelece a cláusula democrática no ordenamento jurídico comunitário, permitindo a suspensão e aplicação de sanções ao país que sofrer uma ruptura de sua ordem democrático-constitucional. Nesse contexto em que o Paraguai teve seus direitos como Estado-membro suspensos, a Venezuela ingressou no Mercosul como membro pleno em 31 de julho de 2013 após a aprovação realizada pelos parlamentos de Argentina, Brasil e Uruguai.

O consenso estabelecido entre os governos progressistas sul-americanos implicou na ampliação das agendas políticas mercosulinas e na multiplicação das instâncias institucionais a nível regional, orientando-se a multidimensionalidade do processo de integração

(CAVALCANTI, 2019). As novas temáticas introduzidas na esfera do bloco incorporaram e ampliaram as dimensões social, cultural e participativa, transpondo os limites comerciais da integração.

Na esteira da multiplicação normativa e institucional, estabeleceu-se o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 o qual definiu uma agenda de trabalho voltada ao MERCOSUL Social, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil e a discussão de temáticas sobre direitos humanos, integração educacional e cultural. Ainda, destaca-se a proposição de uma agenda de integração voltadas à integração física e energética dos Estados-membro e ao fomento da cooperação científica e tecnológica.

Em 2010, criou-se o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) o qual define dez eixos de atuação voltados a (i) erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, (ii) promoção dos direitos humanos e da igualdade de gênero, étnica e racial, (iii) universalização da saúde pública, (iv) universalização da educação pública e erradicação do analfabetismo, (v) diversidade cultural, (vi) inclusão produtiva, (vii) trabalho decente e direitos previdenciários, (viii) sustentabilidade ambiental, (ix) diálogo social e (x) cooperação regional para implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2012).

Em matéria de aprofundamento do tratamento regional a matéria de direitos humanos destaca-se a instituição da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) em 2004, a Declaração de Assunção de Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de 2005, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) criado em 2009. Ainda, necessário pontuar o estabelecimento do Estatuto da Cidadania em 2010, as Diretrizes da Política de Igualdade de Gênero em 2014 e a revisão da Declaração Sociolaboral em 2015.

Com o objetivo de promover o aprofundamento da dimensão política e social, estabeleceu-se Parlamento do Mercosul (PARLASUR), instituído em 2006 em substituição a Comissão Parlamentar Conjunta, o Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 com a finalidade de oferecer colaboração técnica e planejamento na elaboração de projetos sociais e promover estudos sobre políticas sociais. Em 2008 foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMASM) como órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum, integrado pelos representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Cidadania dos Estados membros do bloco, com a função de supervisionar a execução de projetos sociais existentes no âmbito do Mercosul, atuando de forma conjunta ao ISM.

Mercosul sob o Consenso Temer-Macri e Bolsonaro

A eleição de Maurício Macri à presidência argentina em novembro de 2015, a crise política brasileira que desencadeou o golpe contra a presidenta Dilma Roussef em dezembro do mesmo ano, a ascensão do vice-presidente Michel Temer à presidência da república em agosto de 2016, com uma forte guinada na política econômica e na política externa que culminou, posteriormente, na vitória eleitoral de Jair Bolsonaro nas eleições de outubro de 2018, a autoproclamação de Juan Guaidó como chefe de estado venezuelano em janeiro de 2019 e o golpe de estado que destituiu Evo Morales da presidência da Bolívia em novembro do mesmo ano são processos políticos que ocorreram no âmbito de um giro liberal e conservador na política sul-americana nesses anos e que causaram implicações ao processo de integração.

A derrocada de governos progressistas levou ao aprofundamento da agenda neoliberal na região marcada pelo ampliado estímulo a políticas de liberalização comercial e celebração de tratados de livre-comércio (TADDEI, 2018). A ascensão das novas direitas aos governos sul-americanos produziu substantivas alterações no âmbito das relações internacionais da região, com consequências aos processos de integração. A agenda internacional destes governos foi impulsionada pelo objetivo de desmantelamento do legado progressista na região e por um discurso de confrontação com as experiências de integração e cooperação concebidas como “ideológicas” ou “bolivarianas” (SANAHUJA, 2019). O suposto combate ao caráter ideológico do Mercosul se deu de forma atrelada à intensificação do livre-comércio e maior abertura das economias sul-americanas, acarretando propostas relacionadas a flexibilização do bloco e avanços de tratativas, rodadas de negociação, memorandos e acordos comerciais com países terceiros e outras organizações regionais, como República Dominicana, Canadá, Coreia do Sul, Singapura, União Econômica Euroasiática e União Europeia (CAVALCANTI, 2019).

O giro liberal-conservador na política externa dos países sul-americanos produziu retrocessos e estancamentos na agenda social e participativa que havia sido estimulada pelos governos progressistas predecessores. O processo de multiplicação de órgãos e espaços institucionais mercosulinos sofreu um retrocesso na medida em que se instalaram os governos de orientação direitista da América do Sul, os quais propuseram uma ruptura com a política social-liberal dos governos anteriores, impulsionando uma agenda de revigoramento do neoliberalismo e retorno ao Consenso de Washington.

A vitória de Maurício Macri nas eleições argentinas de 2015 interrompeu a sequência de três mandatos presidenciais desempenhados por representantes do Partido Justicialista e

produziu a aceleração do projeto neoliberal no país. O país viveu durante o governo Macri o aprofundamento de um longo processo de reprimarização de sua economia, a desvalorização da moeda nacional, a desregulamentação de diversos setores da economia, a redução tarifária sobre as exportações, a liberalização da circulação de capitais e o aumento do custo de combustível e tarifa de serviços públicos (TADDEI, 2018).

Em matéria de relações exteriores, o governo macrista se mostrou adepto de projetos de cooperação internacional fomentadores do livre-mercado, rechaçando iniciativas regionais não hegemônicas. Somada a morte de Hugo Chávez, a presidência de Macri produziu consideráveis impactos no processo de integração latino-americana, estimulando um processo de fragmentação ou desintegração regional (KLACHKO; ARKONADA, 2017). Dessa maneira, Macri buscou viabilizar a celebração de tratados comerciais, como o acordo entre Mercosul e União Europeia, e empenhou-se em distanciar a Argentina de processos de integração regional considerados pelo seu governo como “ideológicos”⁶, a exemplo da UNASUL e da CELAC (TADDEI, 2018).

De forma análoga ao governo Macri, o governo brasileiro de Michel Temer (2016-2018) adotou uma orientação liberal na política econômica do país. No documento intitulado “Uma ponte para o futuro” publicado em 2015 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual orientou o governo de Temer, a agremiação política defendia a precarização do trabalho por meio da reforma trabalhista, intenção de reduzir os direitos dos aposentados via reforma da previdência e a limitação de gastos públicos por meio da Emenda Constitucional que estabeleceu o “teto de gastos”.

No tocante à política externa brasileira, José Serra, ministro das Relações Exteriores, defendeu uma nova orientação que apontava o retorno aos preceitos orientadores do regionalismo aberto, com especial enfoque no incremento ao livre comércio intrarregional e extrabloco (CAVALCANTI, 2019; PERRONE DE MIRANDA, 2019; SANTOS; LEÃO; ROSA, 2021). Nesse período foram tomadas iniciativas para o distanciamento das teses do regionalismo pós-liberal, como a suspensão do Brasil enquanto membro da UNASUL, o engajamento do Brasil no Grupo de Lima e o estreitamento das relações internacionais com a Aliança do Pacífico e parceiros extrarregionais (SANTOS; LEÃO; ROSA, 2021).

⁶ Clarín. *Mauricio Macri: “Unasur es el último error” donde “prevaleció la ideología y los prejuicios*. 22 de março de 2019. Disponível em: clarin.com/politica/mauricio-macri-unasur-ultimo-error-prevalecio-ideologia-prejuicios_0_80rKmxSsw.html

Nas eleições de outubro de 2018, o candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro foi eleito para a presidência do Brasil, derrotando em segundo turno das eleições presidenciais o candidato Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores. Para o cargo de ministro da economia foi nomeado o economista Paulo Guedes, o qual em sua primeira coletiva de imprensa afirmou que o Mercosul não seria prioridade de sua gestão, tampouco seria prioritária as relações bilaterais com a Argentina⁷. Na mesma oportunidade, Guedes se mostrou favorável a uma flexibilização do bloco, criticando-o por considerá-lo “prisioneiro de alianças ideológicas” vez que, em sua concepção, privilegiava relações com países de “inclinações bolivarianas”⁸.

O governo Bolsonaro buscou maior alinhamento com os EUA, especialmente durante a presidência de Donald Trump, em temas de interesse global e regional, denunciou o que chamava de complô “globalista” e o “marxismo cultural”, a desconfiança em relação às organizações multilaterais e a descrença no aquecimento global e no conhecimento científico em geral (HIRST; MACIEL, 2022). A política externa do Brasil no tocante aos processos de integração regional é caracterizada por continuidades no governo Bolsonaro da política inaugurada por Michel Temer, atribuindo maior ênfase do projeto regional à agenda comercial.

No Paraguai e no Uruguai, com a eleição de Mario Abdo Benítez em agosto de 2018 e Luis Lacalle Pou em março de 2020 respectivamente, ganharam maior estímulo propostas ortodoxas vinculadas ao retorno do regionalismo aberto no processo de integração, em uma conjuntura política que o presidente argentino Alberto Fernández, eleito em dezembro de 2019, atuava como ator a realizar, em alguma medida, um contraponto aos demais governos liberal-conservadores da América do Sul.

Os novos governos sul-americanos de matriz liberal-conservadora buscaram refrear as agendas políticas relacionadas ao Mercosul social e participativo promovidas pelos governos antecessores e, por outro lado, procuraram dar maior robustez ao viés econômico-comercial da integração regional (SANAHUJA, 2019). Nessa direção, o consenso existente entre os governos de Macri e Temer promoveu uma nova orientação na condução do bloco, pautando a necessidade de uma convergência com a Aliança do Pacífico, novo impulso às negociações de

⁷ G1. *Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghtml>

⁸ Estado de São Paulo. *Paulo Guedes anuncia prioridades econômicas do governo Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=a5p8BUHKbu8>

livre-comércio com a União Europeia e às propostas de flexibilização do Mercosul (CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019)

As medidas de flexibilização do bloco são defendidas pelo Uruguai desde 2006, não obstante, com a ascensão de governos de direita na América do Sul agregaram-se maiores apoios em torno dessas propostas⁹. Em geral as propostas de flexibilização visam a redução da tarifa externa comum e a revogação da regra existente no ordenamento jurídico comunitário que impede os países membros estabelecerem estratégias individuais de liberalização comercial, como a celebração de tratados de livre comércio bilaterais ou multilaterais com países terceiros (SANAHUJA, 2019).

Como parte da estratégia das novas direitas de explorar com maior intensidade a vocação livre-cambista do Mercosul e, adicionalmente, promover o isolamento da República Bolivariana da Venezuela na América do Sul, os chanceleres dos quatros países fundadores tomaram a decisão unânime de suspender por tempo indeterminado a Venezuela do bloco sob a alegação de violação da cláusula democrática preconizada no Protocolo de Ushuaia. Assim, em 01 de abril de 2017, foi firmada a declaração dos Estados partes sobre a Venezuela e em agosto do mesmo ano operou-se a suspensão venezuelana do Mercosul sob o argumento de que o governo do país teria provocado uma ruptura da ordem democrática, marcada por violações de direitos humanos e desrespeito ao Estado de Direito.

A suspensão venezuelana integrou os esforços de desestabilização da revolução bolivariana após o falecimento de Hugo Chávez. Em 2017 foi criado o Grupo de Lima com o objetivo de formar um consenso liberal-conservador no continente americano em torno da crise venezuelana com o objetivo de deslegitimar o governo de Nicolás Maduro, e posteriormente, reconhecer como presidente venezuelano o autodeclarado Juan Guaidó (SANAHUJA, 2019). Por meio da Declaração de Lima de 08 de agosto de 2017, firmada por doze países americanos (entre os quais Argentina, Brasil e Paraguai), condenou-se o governo venezuelano de romper com a ordem constitucional democrática do país, expressando apoio do Grupo de Lima a decisão de suspensão da Venezuela no Mercosul¹⁰.

⁹ Uruguai. *Reunión entre presidentes de Uruguay, Lacalle Pou, y de Paraguay, Abdo Benítez*. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/reunion-entre-presidentes-uruguay-lacalle-pou-paraguay-abdo-benitez>

¹⁰ Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima#esp

Considerações finais

Este estudo parte da hipótese de que a integração latino-americana está em constante disputa entre diferentes projetos. Por um lado, as elites liberais e conservadoras buscam impor um modelo de integração subordinado aos interesses do capital financeiro, das empresas transnacionais e dos Estados capitalistas centrais, que se identifica com o regionalismo aberto. Por outro lado, organizações sociais e forças políticas progressistas apresentam propostas alternativas de regionalismo, que transcendem os projetos regionais essencialmente comerciais, buscando se distanciarem do modelo de desenvolvimento regional centrado em políticas neoliberais, em favor de uma pluralidade de eixos da integração e na salvaguarda das soberanias nacionais.

O Mercosul durante seus trinta anos de existência sofreu diferentes reorientações a depender da convergência política que se formava na região, ora com governos de orientação neoliberal e adeptos do regionalismo aberto, ora com governos progressistas impulsionadores de uma agenda revisionista para a integração regional centrada na multidimensionalidade do processo de integração.

A integração bilateral entre Brasil-Argentina desenvolvida a partir de 1985, enquanto experiência prévia fundamental para a criação do Mercosul, possuía aspecto pendular, oscilando entre os modelos de regionalismo desenvolvimentista e regionalismo aberto. Na sua primeira década, o bloco adotou um modelo de integração essencialmente comercial, centrado nos preceitos do regionalismo aberto e na convergência de governos neoliberais. Frações das elites nacionais, como o setor industrial brasileiro e agropastoril argentino, defendiam a necessidade de uma integração regional de caráter comercial, assentada no mito dos benefícios da globalização econômica. Como parte do programa de reformas estruturais e abertura comercial, as elites econômicas e seus representantes aceleraram o processo de modernização das economias periféricas de seus respectivos países por meio da integração mercosulina.

Nos primeiros anos do XXI, durante o ciclo de governos progressistas na América do Sul, o processo de integração incorporou novas agendas regionais, transcendendo sua vocação comercial sem, contudo, abandoná-la. O Mercosul expressou adoção de políticas de caráter pós-liberal que conduziram a um regionalismo reformista sob liderança brasileira, em que se buscou transcender a agenda comercial da integração, implementando novas pautas relacionadas a temáticas políticas, sociais e culturais, sem, contudo, propor uma ruptura com os preceitos econômicos do regionalismo aberto. Com a derrocada eleitoral ou por meio de golpes dos governos progressistas sul-americano houve o retorno ao regionalismo aberto com o Consenso

Temer-Macri e Bolsonaro com o esvaziamento institucional em matéria de dimensão social, a desaceleração do processo de integração e a preponderância de temas comerciais.

Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva na eleição presidencial brasileira de outubro de 2022 há a expectativa de fomento ao Mercosul e aos demais processos de integração da América Latina os quais contam com a participação do Brasil, uma vez que umas das prioridades da política externa do novo governo é o diálogo internacional com as nações latino-americanas e do Sul Global em geral, como os países africanos. Assim, o Mercosul e outros processos latino-americanos de integração poderão sofrer rearranjos na hipótese de conformação de um novo consenso progressista na segunda década do século XXI.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina**. Washington, D.C., 2003.

BARCELÓ SEVERGNINI, N. Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 52, n. 195, p. 111-132, 2020.

BALASSA, B. **Teoría de la integración económica**. México: Uteha, 1964.

BETETA, H.; MORENO-BRID, J. C. El desarrollo en las ideas de la CEPAL. **Economía UNAM**, Ciudad de México, v. 9, n. 27, p. 76-90, dic. 2012

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, p. 13-68, 2000.

BIZZOZERO, L. Uruguay y los procesos de integración regional. Trayectoria, cambios y debates. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 97-117, 2010.

BRICEÑO-RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 45, n. 175, p. 9-39, agosto 2013.

BOUZAS, R. A economia norte-americana e a América Latina. Complementaridade e conflito numa fase de crise. *In*: PLASTINO, C. A.; BOUZAS, R. (org.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal: Instituto de Relações Internacionais-PUC/RJ: Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE, 1985. p. 41-69.

BUENO, C.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIGEVANI, T. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549-583, jul./dez. 2014.

CAETANO, G. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, G. (coord.). **MERCOSUR 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011. cap. 1, p. 21-71.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 95-130, jun. 2019.

CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CASELLA, P. B. **Mercosul: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico: 1995-2001-2006**. São Paulo: LTr, 1996.

CAVALCANTI, F. G. O Mercosul pós-Dilma Rousseff e o retorno do regionalismo aberto. In: BRICEÑO RUIZ, J. *et al.* (coord.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 69-96.

CEPAL. **El Mercado Común Latinoamericano**. Naciones Unidas, México, Julio. 1959.

CEPAL. **El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva**. 1994.

DE DAVID, T. D.; SILVA, M. B. O.; TERRA, R. B. M. R. B. A dimensão jurídica do imperialismo na (des)ordem global capitalista: uma análise com base na crítica marxista ao direito internacional e às relações político-econômicas de dominação e dependência. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 380-400, 2018.

DECLARAÇÕES de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco. **G1**, 30 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. **¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

DOMINGUES, J. M. **Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FERRO, L. Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, v. 44, p. 115-132, 2006.

FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro, Lia, 1970.

GARCIA, M. A. A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016). **Textos selecionados de Marco Aurélio Garcia**. GASPAR, B.; SPINA, R. (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo: IMAG, 2018.

GRANATO, L.; ALLENDE, R. A. A política externa dos governos kichneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 04, n. 02, p. 135-157, jul-dez 2013.

HARNECKER, M. **Um mundo a construir: novos caminhos**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, D. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HIRST, M.; MACIEL, T. Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government. **SciELO Preprints**, [S. l.], 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4771.

IANNI, O. **O labirinto latino-americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

KLACHKO, P.; ARKONADA, K. **As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crise e desafios da atualidade**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Perseu Abramo, 2017.

LOCKHART, N. F. La identidad de Unasur: ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemônico? **Revista de Ciências Sociales (Cr)**, San José, v. 02, n. 140, p. 97-109, 2013.

LO BRUTTO, G.; CRIVELLI, E. El panorama actual de la integración en América Latina. *In*: MEDINA, T. O.; MUÑOZ, E. E. (Compiladoras). **La cooperación Sur-Sur em América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 241-253.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARTIN, A. R. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can... Para onde vai a Integração Latino-americana? *In*: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p. 37-57.

MASI, F.; BITTENCOURT, G. Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. *In*: **Desafío de integrarse para crecer**. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década. Buenos Aires: BID; Red MERCOSUR; Siglo XXI Editora, 2002. p. 375-398.

MAURICIO Macri: “Unasur es el último error” donde “prevaleció la ideología y los prejuicios. **Clarín**, Buenos Aires, 22 de março de 2019. Disponível em: clarin.com/politica/mauricio-macri-unasur-ultimo-error-prevalecio-ideologia-prejuicios_0_80rKmxSsw.html

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Assunção, Paraguai, 2012.

- MERINO, G. E. Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 26, n. 52, p. 17-38, jun. 2017.
- MERINO, G. E. El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. *In*: V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina – XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas, 2018, Tandil. **Anais [...]**. Tandil: UNPL, 2018. p. 1055-1067.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. 2. ed. São Paulo: Ensaio, 1995.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. **Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.
- OLIVEIRA, A. C. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. CEPAL, Santiago, 2014.
- PAIKIN, D. La cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el Mercosur. *In*: MEDINA, T. O.; MUÑOZ, E. E. (Compiladoras). **La cooperación Sur-Sur em América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 205-240.
- PAULO Guedes anuncia prioridades econômicas do governo Bolsonaro. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2018.
- PÉREZ ANTÓN, R. Rumbos y avatares de la política exterior. *In*: CAETANO, G. **20 años de democracia: Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**. Montevideo: Taurus: 2005. p. 109-130.
- PERRONE DE MIRANDA, S. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- RODRIGUEZ, J. C. Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. *In*: SIERRA, G. (coord.). **Los Rostros del Mercosur**. El Difícil Camino de lo Comercial a lo Societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 361-372.
- SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *In*: ALFONSO, L. M.; PEÑA, L.; VÁZQUEZ M. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES, 2009. p. 11-54.
- SANAHUJA, J. A. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. **Anuario Ceipaz 2018-2019**, Madrid, n. 11, p. 107-126, 2019.

SANTOS, L. W.; LEÃO, A. P. F.; ROSA, J. R. V. Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016-2018): The Return to the Logic of Open Regionalism. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n 3, p. 489-513, 2021.

SERBIN, A. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. IN: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMAZINI JÚNIOR, H. (Coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 73-128.

SERBIN, A. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 90, p. 297-327, 2013.

TADDEI, E. H. Relegitimação da governabilidade neoliberal, resistências populares e desafios emancipatórios na Argentina e Nossa América. In: LEITE, J. C.; UEMURA, J.; SIQUEIRA, F. (org.) **O Eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate**. São Paulo: Elefante, 2018. p. 17-59.

URUGUAI. **Reunión entre presidentes de Uruguay, Lacalle Pou, y de Paraguay**. Abdo Benítez. 17 fev. 2021.

VÁZQUEZ, M. Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia. **BORDES**, José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, n. 5, p. 59-69, 2017.

VAZQUEZ, M. El MERCOSUR de Bolsonaro y Macri o el MERCOSUR de las tres renuncias. **BORDES**, José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, n. 11, p. 111-119, 2019.

YEGROS, R. S.; BREZZO, L. M. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília, FUNAG, 2013.

YORE, M.; PALAU, T. **La participación paraguaya en el Mercosur**. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2001.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Não aplicável.

Financiamento: Este estudo contou com apoio e financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Conflitos de interesse: Não há conflito de interesses.

Aprovação ética: Sim, o trabalho foi desenvolvido dentro dos ditames da ética acadêmica.

Disponibilidade de dados e material: Sim, documentos e materiais bibliográficos disponíveis para acesso.

Contribuições dos autores: Os autores contribuíram para a concepção e desenho do estudo; revisão de literatura; análise e interpretação de dados; elaboração da redação do manuscrito; revisão intelectual do manuscrito; revisão final da versão submetida à revista.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

