

## **VOLTA ÀS ORIGENS: O REGIONALISMO ABERTO, TEMPOS DEPOIS, NO MERCOSUL**

*Luan Olliveira Pessoa*

**N**os trinta anos do Mercosul, nos chamam a atenção o discurso da “volta às origens” (JUNQUEIRA, NEVES, SOUZA, 2020). Vemos declarações sobre “resgate [d]os objetivos primordiais do Tratado de Assunção” e “alternativas ou modalidades que promovem uma visão de maior abertura[...] complementares e compatíveis com o espírito do Tratado de Assunção” (SOLÁ et al., 2021, p. 37). Tal trecho, de autoria do chanceler uruguaio Francisco Bustillo, está na revista institucional comemorativa MERCOSUL 30 Anos: 1991 - 2021. Nela, o discurso também estampa o título do artigo assinado pelo então chanceler brasileiro Ernesto Araújo “Virtude de origem”. Essa origem exaltada remete, conforme o chanceler paraguaio Euclides Acevedo na mesma revista, à “inspiração dos paradigmas daquela época, que propugnavam, entre outros motivos, o regionalismo aberto e a liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios comerciais” (SOLÁ et al., 2021, p. 26).

Regionalismo aberto foi um conceito que orientou os termos do Tratado de Assunção em 1991 e o Mercosul em boa parte da década de 1990, como vemos no preâmbulo do “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000”, aprovado pela Decisão CMC n. 9 de 1995 (MERCOSUL, 1995). No final dessa década, uma crise atingiu o Mercosul e ascenderam forças políticas críticas àquela orientação. Tempos depois, notamos essa “volta às origens” e o que esse conceito nos diz nesse momento? O regionalismo seria ou precisaria ser aberto a quê? O que (ainda) está fora e que deve ser alvo de abertura da região?

Tendo em vista tais indagações, precisamos retornar àquele contexto e ao debate

teórico entre algumas perspectivas sobre o conceito para podermos encontrar pistas do alvo da abertura, naquela época e hoje. Com origem no continente asiático, o regionalismo aberto ganhou sua própria versão na América Latina a partir da resposta da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao ascenso e ataques da teoria econômica neoliberal às suas ideias. Dentro desse ascenso influente sobre a CEPAL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) adotou o “novo regionalismo econômico”, de forma vinculada e em reforço mútuo às liberalizações unilateral (nacional) e multilateral (BRICEÑO RUIZ, 2018). Para economistas neoliberais, os experimentos de regionalismo são políticas de promoção comercial fora do quadro do multilateralismo (HETTNE, 2005).

Perante tal equivalência, essa política de promoção comercial — o regionalismo — é qualificada como (neo)protecionista ou neomercantilista (HETTNE, 2005), isto é, criadora de barreiras a produtos de fora da região. A preocupação maior no neoliberalismo é o aumento do comércio mundial e o bem-estar global a partir da livre circulação de bens. Tal preocupação contrapõe o princípio da não-discriminação nos compromissos de liberalização do regime multilateral comercial e a discriminação do critério de proximidade geográfica evocado no regionalismo. Mesmo que haja liberalizações dentro da região, tal critério seria um sinal de fechamento, uma expressão de plurilateralismo e não de liberalizações nos marcos multilaterais. Por essa interpretação, mirando o conflito potencial na competição pelos fluxos comerciais entrincheirados entre as regiões, não há abertura no regionalismo.

Podemos remeter tais preocupações a um dos propósitos de certos experimentos de regionalismo datados do século XIX, o qual estimulava a competição por supremacias e a fragmentação global. Tal propósito resultava em uma arquitetura de segurança que organizou e dividiu o mundo a partir de ideias como a tripolaridade e esferas de influência (ACHARYA, 2014; 2016). Esta arquitetura foi rejeitada pelos Estados Unidos para o pós-Segunda Guerra Mundial (ACHARYA, 2016), e é ainda fonte de preocupações e, por vezes, generalizada como única perspectiva do regionalismo.

De todo modo, essas preocupações influenciaram o debate, na medida em que o regionalismo também foi pensado na conciliação entre o critério geográfico restritivo e os compromissos de liberalização com o regime multilateral comercial. Data dessa época a caracterização do “novo regionalismo” como experimentos sem agenda de fechamento das regiões e em que o livre comércio não é o assunto principal, pois são projetos com

amplitude multidimensional (HETTNE, 2005). Dessa forma, o “novo regionalismo” é distinguido do “velho regionalismo” pela adequação (conciliação) do primeiro com transformações da economia global do fim do século XX (ou seja, a globalização) (HETTNE, 2005). Essa adequação é critério para os atributos de abertura/fechamento, portanto.

A conciliação entre os fatores que vimos acima fica mais explícita quando sentenciam que os experimentos de “novo regionalismo” estão comprometidos em serem complementares ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, pela sigla em inglês) (HETTNE, 2005). Portanto, em ser um experimento de “regionalismo aberto”. E, a despeito da mencionada multidimensionalidade, neste caso, a abertura está direcionada aos compromissos do multilateralismo comercial com a ordem internacional liberal — convergindo com a concepção apresentada pelo BID. Nessa linha, o “novo regionalismo” é aberto e conectado às transformações mundiais, mas o “velho regionalismo” não.

Por outro lado, também há a argumentação da tendência de arranjos regionais serem mais abertos que fechados, pois estão atrelados há décadas às negociações multilaterais globais (KATZENSTEIN, 2005). Nesse sentido, até os “minilateralismos” — designação mais depreciativa de compromissos plurilaterais e bilaterais — são complementares ao sistema multilateral. Em tais termos, encontramos uma discordância da distinção entre “velho” e “novo” regionalismo com base na conexão com as transformações mundiais. Por exemplo, durante a Guerra Fria, a liderança estadunidense e empresas desse país conectaram fortemente a Comunidade Econômica Europeia (CEE) — um experimento de “velho regionalismo” — e a economia mundial. Além disso, a consolidação de forças sociais liberais e democráticas tornou o regionalismo poroso uma escolha doméstica “natural” (KATZENSTEIN, 2005).

Essa perspectiva discordante do “novo regionalismo” nos atenta a outro adjetivo bastante similar à ideia de “aberto”: “poroso”. Expandindo nossa compreensão, tal perspectiva enfatiza que já havia uma formação gradual de região porosa na aliança ocidental liderada pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Isso porque os fatores que tornam as regiões porosas são a internacionalização, a globalização e uma variedade de conexões verticais com o “imperium americano”<sup>1</sup>, e outras regiões e outras unidades políticas estatais e não estatais. Assim, os mesmos fatores que na virada do século

fizeram pressão para tornar as regiões porosas, tenderam a minar as regiões fechadas — estas associadas a “coalizões estatistas-nacionalistas-confessionais” (KATZENSTEIN, 2005, p. 40).

O destaque nessa compreensão está na condição das regiões porosas: enraizadas no “imperium americano”. Esse destaque explica e aponta a direção da porosidade, na medida em que a preferência dos Estados Unidos pelo multilateralismo (não só comercial) foi moldada pelos regionalismos em emergência e estes foram moldados a serem compatíveis à liberalização mundial. Assim, ordens regionais nos campos comercial, militar, ambiental e cultural são conectadas (abertas, porosas) a acontecimentos na política mundial.

Enfatizando mais a multiplicidade de interações e dinâmicas e menos conexões verticais, a perspectiva de mundos regionais trata “regionalismo aberto” em correspondência ao aprendizado mútuo entre regiões, quanto às interações entre elas. A abertura de regiões remete a influências recebidas do exterior da região, à projeção de ideias e instituições, mas não somente em sentido unidirecional (ACHARYA, 2016). E a perspectiva rejeita pensar regiões como se fossem inteiramente autocontidas, restritas às suas dinâmicas internas (ACHARYA, 2016), portanto rejeita a ideia de regiões fechadas. Tampouco elas são meras extensões da dinâmica global: ao mesmo tempo, as regiões estão abertas e apoiam regimes multilaterais globais, sem ameaçá-los, assim como alguns temas são tratados nas regiões de forma independente do sistema das Nações Unidas.

A perspectiva dos mundos regionais, a partir de sua atenção à multiplicidade e diversidade, nos permite considerar justamente a interação desde a concepção de regionalismo aberto surgida na Ásia Oriental até a versão cepalina do conceito. A concepção asiática corresponde ao regionalismo que não produz exclusões em sentido específico. As dinâmicas internas regionais produzem redução de barreiras para investimentos e comércio dentro da região, mas também com relação a outras economias regionais e economias não regionais (ACHARYA, 2014). Assim, nos deparamos com mais uma concepção centrada no comércio pela qual não há compromisso com o colapso da ordem comercial liberal internacional.

Dada a inexistência de discriminação (sem o entrincheiramento do critério geográfico), essa concepção compartilha da premissa do “novo regionalismo econômico” do BID: inserção na economia global via desgravação geral e automática das

tarifas comerciais (BRICEÑO RUIZ, 2018). Essa visão liberal da integração econômica (mundial) compôs as recomendações de instituições como o BID e o Banco Mundial para regiões em transição do comunismo e em desenvolvimento, abstraindo as condições díspares de desenvolvimento dos países (BRICEÑO RUIZ, 2018). Contudo, a abertura se referia a bem mais que desgravação tarifária. Visava a integração profunda, isto é, os temas conexos ao comércio: harmonizações regulatórias para investimentos, serviços, compras e contratações públicas, propriedade intelectual e até mesmo trabalho, saúde e meio ambiente (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Com a América Latina impactada pela dívida externa e no ascenso dessas recomendações, a CEPAL publicou em 1994 o documento “O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1994) marcando sua nova abordagem: o neoestruturalismo cepalino. Ela buscou se recolocar no debate combinando promoção acentuada das exportações na globalização liberalizante e crescente dos fluxos comerciais e financeiros (“integração econômica”) com superação do padrão estrutural produtivo centrado nas matérias-primas (“transformação produtiva”) e com compartilhamento dos benefícios de forma ampla entre os setores da sociedade (“equidade”). Nesse sentido, o neoestruturalismo cepalino reformulou o conceito de regionalismo aberto, retomando a ideia de desenvolvimento, porém, a visão do BID e outras instituições foi a mais assimilada pelos governos latino-americanos (BRICEÑO RUIZ, 2018).

Ante o exposto, temos condições de retomar as indagações iniciais. O regionalismo seria ou precisaria ser aberto a produtos, empresas e investimentos de fora da região configurada no regionalismo? A abertura a fluxos comerciais e financeiros é pautada pela visão liberal, especialmente tendo em vista a dualidade estabelecida pela economia neoliberal. Assim a visão liberal influenciou várias perspectivas que buscaram a adequação e conciliação entre regionalismo e ambições de liberalizações econômicas em escala global.

Além disso, algumas perspectivas conseguiram ultrapassar o campo do comércio, especialmente falando de regiões porosas e não autocontidas, e incluir outros fluxos, conexões e interações. O regionalismo, então, conta com poros direcionados ao exterior, onde podem estar outras regiões, ordens internacionais vigentes, países que

detêm/buscam supremacia ou conformar esferas de influência, regimes internacionais, arquiteturas de segurança global, transformações e outros acontecimentos em campos como o comercial, produtivo, financeiro, militar, ambiental e cultural da política mundial. E, por não ser autocontida, a influência é potencialmente bidirecional entre as regiões — mas, se falamos de supremacia, não podemos esquecer as diferenças de poder na capacidade para exercer influência.

Considerando o discurso de volta às origens do Mercosul nesse “novo (antigo) mundo” (SANTOS, 2016), o que (ainda) está fora e que é alvo de abertura da região tem a ver justamente com os temas conexos ao comércio, que trazem um caráter multidimensional mas hierarquizado pelo comércio. Ilustra isso a discussão na cúpula comemorativa dos trinta anos em torno das propostas de flexibilização: abaixar a tarifa aduaneira aplicada a produtos de fora do Mercosul e, sobretudo, romper com o compromisso da negociação comercial conjunta com terceiros países ou grupos de países (ARAÚJO, ARAÚJO, 2021). Enquanto são conduzidas políticas domésticas conexas à liberalização, regionalmente conseguimos observar a tal multidimensionalidade e a atenção acentuada nas negociações externas, como nos balanços de Euclides Acevedo e Ernesto Araújo presentes na revista comemorativa e respectivamente transcritos abaixo:

Em um rápido olhar sobre nossas atividades, desde 1991 até hoje, parece que nossos trabalhos deram preferência à harmonização em matéria de comércio de bens, motivo pelo qual é imperativo o enfoque de nossos trabalhos com maior prioridade às novas tendências do comércio mundial, como o comércio de serviços, o comércio eletrônico e o desenvolvimento da agenda digital (SOLÁ et al., 2021, p. 32).

O bloco passou a negociar não apenas o comércio de bens, mas também o de serviços, investimentos e compras governamentais; e a assumir compromissos nas mais variadas disciplinas, tais como propriedade intelectual, comércio e desenvolvimento sustentável e empresas estatais. Adotou enfoque centrado em acordos abrangentes de livre comércio e buscou negociar também com parceiros desenvolvidos e de maior competitividade econômica (SOLÁ et al., 2021, p. 17).

Finalmente, tempos depois, o conceito de regionalismo aberto pode nos dizer ou nos reafirmar alguns lembretes. Notamos as perspectivas para regionalismo aberto vinculadas ao “imperium americano” e a ideias liberais que transbordam do comércio e que as regiões não são autocontidas. Da mesma forma, então, quando refletimos sobre crises, novidades e outras transformações nos regionalismos, conseguimos uma compreensão mais abrangente ao considerar a influência de acontecimentos nos países participantes, de determinados terceiros países, de outras regiões, das ideias, da ordem internacional. Ainda, encontramos nessa volta às origens essas escalas doméstica/nacional, regional-internacional e mundial em cruzamento com uma multidimensionalidade centrada no comércio.

Igualmente, dado o revigoramento da estratégia ampla abrangendo o regionalismo aberto para conduzir o Mercosul, podemos reparar que a história não é linear ou progressiva, nem “feita” de cortes. O passado pode não passar, não ir totalmente embora, mas coexistir, conviver, perder vigor, negociar continuidades com o “novo”, o “ascendente”, se transformar ante outros contextos. Com efeito, nos dá a dimensão da dinâmica, de disputas e colaborações entre projetos políticos regionais em meio às escalas, dimensões e influências mencionadas.

---

## Notas

<sup>1</sup>O “imperium americano” é, ao mesmo tempo, um ator e um sistema que molda e é moldado e que manifesta o poder territorial e não territorial dos Estados Unidos na política mundial (KATZENSTEIN, 2005).

**Luan Olliveira Pessoa**

Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: luan.op@outlook.com. Orcid: 0000-0001-9595-1324.

Federal de São Paulo (UNIFESP)

Como citar:

PESSOA, Luan Olliveira. Volta às origens: o regionalismo aberto, tempos depois, no Mercosul. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 91-97. ISSN: 2675-6390.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Regionalism Beyond EU-centrism. In: BORZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University, 2016.

ACHARYA, A. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press, 2014. p. 79-105.

ARAUJO, A. L.; ARAUJO, F. L. Flexibilização do Mercosul: lições da Comunidade Andina. *Observatório de Regionalismo*, São Paulo, 11 mai. 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/05/11/flexibilizacao-do-mercosul-licoes-da-comunidade-andina/>. Acesso em: 28 mai. 2021.

BRICEÑO RUIZ, J. Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. Bogotá: Centro de Pensamiento Global, 2018. p. 67-78. Disponível em: <https://doi.org/10.16925/9789587601015>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 1994. 109 p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/2140>. Acesso em: 31 mai. 2021.

HETTNE, B. Beyond the 'New' Regionalism. *New Political Economy*, v. 10, n. 4, p. 543-571, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>. Acesso em: 2 abr. 2021.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas? *Revista Tempo do Mundo*, n. 23, p. 93-122, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/rtm23art4>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KATZENSTEIN, P. J. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005. p. 1-36.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão n. 9 de 1995. Programa de ação do Mercosul até o ano 2000. Assunção: 1995. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25856\\_DEC\\_009-1995\\_PT\\_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000\\_Ata%20\\_95.doc](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25856_DEC_009-1995_PT_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000_Ata%20_95.doc). Acesso em: 31 mai. 2021.

SANTOS, L. B. Um conto à brasileira: os arautos do novo (antigo) mundo. *Observatório*

de Regionalismo, São Paulo, 31 out. 2016. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2016/10/31/um-conto-a-brasileira-os-arautos-do-novo-antigo-mundo/>. Acesso em: 31 mai. 2021.

SOLÀ, F.; ARAÚJO, E.; ACEVEDO, E.; BUSTILLO, F. MERCOSUL 30 Anos: 1991 - 2021: edição comemorativa. [Montevideu]: [MERCOSUL], 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/mercosul-30-anos-1991-2021-edicao-comemorativa/>. Acesso em: 31 mai. 2021.

UEGLY, M. File:Cono\_Sur.svg. [S. l.]: Wikimedia Commons, 23 out. 2020. 1 mapa, color, 800 × 1125 píxeis, 335 kB, formato svg. Licença CC-BY-SA-3.0-BR ([https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/deed.pt_BR)). Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Cono\\_Sur.svg&oldid=497842979](https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Cono_Sur.svg&oldid=497842979). Acesso em: 31 mai. 2021.