MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DA UNASUL AO PROSUL: DINÂMICAS DAS CONVERGÊNCIAS IDEOLÓGICAS REGIONAIS.

LORENA GRANJA HERNÁNDEZ
Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ); pós-doutorado no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado de Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Pesquisadora do Laboratório de estudos em Regionalismo e Política Externa (LeRPE-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4314-0818
granjahernandezlorena@gmail.com

BÁRBARA DE CASTRO MOREIRA MESQUITA
Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Laboratório de estudos em Regionalismo e Política Externa (LeRPE-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2289-7886
barbaracmesq@gmail.com

Resumo: O artigo tem como objetivo a análise do regionalismo sul-americano desde a perspectiva da convergência e divergência ideológica entre os atores determinantes em momentos considerados conjunturas críticas, por serem modificadas e criadas instituições e arranjos normativos que, posteriormente, arrastram consequências importantes para a configuração do cenário regional. Assim, o rearranjo ideológico nos governos da região que teve lugar a partir de 2015, determinou a mudança no cenário político regional, tal conjuntura trouxe como consequência a desestruturação da Unasul e o surgimento do Prosul. Primeiro, analisamos o caso da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como um dos exemplos da emergência de um tipo de regionalismo denominado pós-liberal; o seu declínio, como consequência das mudanças no espectro ideológico dos governos da região; e as perspectivas de substituição por um novo mecanismo que é retoricamente marcado por um discurso de direita, o Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul). Caracterizamos o regionalismo pós-liberal a partir de uma contraposição com o regionalismo aberto, ambos conceitos amplamente considerados pela academia e, em seguida, nos debruçamos na constituição e evolução do projeto da Unasul como um caso no qual o aspecto ideológico da integração foi uma das variáveis determinantes da sua atuação, assim como de seu declínio. Com seu esvaziamento, se pretende dar conta da mudança ideológica nos rumos que o regionalismo tomaria na América do Sul nos anos recentes e dos possíveis novos marcos normativos (Prosul) que lhe sustentam.

Palavras-chave: Regionalismo; Unasul; Prosul.

FROM UNASUR TO PROSUR: DYNAMICS OF REGIONAL IDEOLOGICAL CONVERGENCES.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze South American regionalism from the perspective of ideological convergence and divergence between the determinant actors at times considered as critical

junctures, when institutions and normative arrangements were modified and created, which subsequently have important consequences for the configuration of the regional scenario. Thus, the ideological rearrangement in the governments of the region that took place as of 2015, determined the change in the regional political scenario, this juncture led to the disruption of Unasur and the emergence of Prosur. Firstly, we analyze the case of the Union of South American Nations (Unasur) as one of the examples of the emergence of, as denominated, post-liberal regionalism; its decline; as a result of changes in the ideological spectrum of governments in the region; and the prospects for its substitution by a new mechanism that is rhetorically marked by a right-wing discourse, the Forum for the Progress of South America (Prosur). We characterize post-liberal regionalism from its contrast with open regionalism, both concepts widely considered by scholars, and then, we look at the constitution and evolution of the Unasur project as a case in which the ideological aspect of integration was one of the determining variables of its performance, as well as its decline. With its emptying, it is intended to account for the ideological change in the direction that regionalism would take in South America in recent years and the possible new normative frameworks (Prosur) that would support it.

Key words: Regionalism; Unasur; Prosur.

DE UNASUR A PROSUR: DINÁMICAS DE LAS CONVERGENCIAS IDEOLÓGICAS REGIONALES.

Resumen: El artículo tiene como objetivo analizar al regionalismo sudamericano desde la perspectiva de la convergencia y divergencia ideológica entre los actores determinantes, en momentos considerados coyunturas críticas, por ser modificadas y creadas instituciones y acuerdos normativos que, posteriormente, arrastran consecuencias importantes para la configuración del escenario regional. El cambio y reordenamiento ideológico que tuvo lugar a partir de 2015 en los gobiernos de la región determinó una transformación del escenario político regional, tal coyuntura trajo como consecuencia la desestructuración de Unasur y el surgimiento de Prosur. En primer lugar, el artículo analiza el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) como uno de os ejemplos de la emergencia de un tipo de regionalismo denominado postliberal; luego de su declino, como consecuencia de las alteraciones em el espectro ideológico de los gobiernos de la región; y con las perspectivas de sustitución por un nuevo mecanismo que es retóricamente marcado por un discurso de derecha, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Caracterizamos al regionalismo postliberal a partir de una contraposición al regionalismo abierto, ambos conceptos ampliamente considerados por la academia y, en seguida, nos focalizamos em la constitución y evolución del proyecto de la Unasur como un caso en el que el aspecto ideológico de la integración fue una de las variables determinantes de su actuación, así como también, de su declínio. Con su vacío, se pretende dar cuenta del cambio ideológico en los rumbos que el regionalismo tomaría en Sudamérica en los años recientes y de los posibles nuevos marcos normativos (Prosur) que lo sustentan.

Palabras-clave: Regionalismo; Unasur; Prosur.

Introdução[1]

A década de 1990 é marcada pelo fim da Guerra Fria e pela hegemonia estadunidense no sistema internacional. Na sua área de influência latino-americana,

[1] Agradecemos às agencias financiadoras o apoio para esta pesquisa (à FAPERJ, com a bolsa PIBIC e à CAPES, com a bolsa PNPD). Agradecemos também a imensa contribuição que para estas reflexões tiveram as conversas com a prof. Miriam Gomes Saraiva no marco do Laboratório de estudos em Regionalismo e Política Externa (LeRPE) da Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ), assim como também aos comentários e revisões dos/as avaliadores/as anônimos da revista Monções pela valiosa contribuição ao aprimoramento do artigo.

as diretrizes do Consenso de Washington[2] se puseram em prática com diferentes formas e ritmos. Embora todas elas convergindo ideologicamente com os postulados neoliberais, a liberalização das economias e a abertura econômica da região. Esse processo marcou as relações entre os países latino-americanos que, na época, construíram projetos de integração regional baixo o modelo do regionalismo aberto como forma de se inserir no sistema globalizado; dos quais o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a reconfiguração do Pacto Andino na Comunidade Andina de Nações (CAN) são os casos mais estudados.

Tal convergência nos objetivos da integração regional, como marco para constituir plataformas de inserção internacional e mercados regionais ampliados, constituiu uma variável importante para explicar o surgimento de ambos os acordos regionais, naquela conjuntura. Esse objetivo dado à integração era derivado dos postulados neoliberais que, conjugados com outros aspectos como a consolidação democrática na região, dependente do acontecer doméstico (LIMA, 2005), podem dar conta das mudanças no cenário regional daquela época.

No entanto, o modelo do regionalismo aberto teve suas dificuldades em alcançar acordos estáveis no tempo, mesmo dentro da institucionalidade criada no período. Em parte, devido aos magros resultados alcançados, houve variadas críticas. A partir da virada do século, e com a sucessiva eleição de governos de esquerda na América do Sul outros temas obtiveram destaque na agenda internacional desses países. A chamada “onda rosa” (PANIZZA, 2006) foi como se denominou aos governos à esquerda do espectro político ideológico eleitos no começo do século XXI na região; apesar das diferenças entre eles (SILVA, 2009), tais governos convergiram ideologicamente em torno à ideia de construção regional de governança. Como consequência de tal convergência ideológica entre alguns governos sul-americanos o desenvolvimento se constitui no objetivo principal da cooperação regional, uma forma distinta de integração regional ganhou força (DABÈNE, 2012).

O regionalismo pós liberal (VEIGA & RIOS, 2007) tem como base tal convergência ideológica e entende que o desenvolvimento socioeconômico, assim

[2] “Consenso de Washington” foi o nome dado por John Williamson (1990) às diretrizes da reunião que ocorreu em 1989 na capital estadunidense. Deram forma ao que se caracterizou como o “receituário neoliberal” a ser seguido pelos países da região nos anos seguintes. Políticas como desregulamentação, privatização, liberalização comercial, reforma tributária, reforma do Estado; são algumas das diretrizes de Washington.

como uma inserção internacional autônoma e a capacidade de ação coordenada regionalmente são os objetivos dos projetos de integração regional sul-americanos. Conjugando-se com críticas ao papel que os Estados Unidos tiveram na região a partir do projeto mal sucedido da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA - que fora lançado na década dos 90 como estratégia neoliberal) e como estratégia de inserção internacional independente e autônoma, nascem projetos de integração regional com diferentes tons e há novas reformulações. Outro dos motes academicamente propostos para descrever tal posicionamento crítico foi o de regionalismo pós-hegemónico (RIGGIROZZI & TUSSIE, 2012), exemplificado pela Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e pela Unasul.

No caso do Mercosul, houve um grande processo de reformulação de objetivos que derivou em ampliação das agendas e assuntos negociados dentro do bloco (processos produtivos, negociação de planos de atuação conjunta em matéria de políticas sociais, educação e migrações, por exemplo). Além de um processo de crescente institucionalização, criação de Instituto de formação, do Instituto Social e do Instituto de Direitos Humanos, por exemplo; assim como várias reuniões ministeriais especializadas. Uma característica do regionalismo sul-americano tem sido a reformulação dentro dos marcos institucionais já existentes (CAETANO, 2007). “A resiliência” que tem tido alguns projetos a partir de tais práticas pode ser exemplificada em casos como ALALC-ALADI, Pacto Andino-CAN e Mercosul (DABÈNE, 2012). Já no caso da Unasul, podemos pensar que estaríamos baixo uma prática de substituição institucional.

No final da primeira década do século XXI a Unasul era entendida como caso de sucesso, o organismo já tinha consolidado sua estrutura interna, suas agendas estavam em funcionamento e suas capacidades de atuação haviam sido experimentadas. Seu posicionamento em relação à crise boliviana em 2008; a reação à tentativa de golpe contra o governo de Rafael Correa, em 2010 no Equador, que resultou na adição de uma cláusula democrática; em 2012, a posta em prática de tal cláusula com a suspensão do Paraguai em virtude da deposição do então presidente Fernando Lugo, são todos exemplos da atuação da Unasul frente às crises políticas sul-americanas. Tais conjunturas deram-na o papel de mediadora das crises regionais, frente ao enfraquecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA)

que, até então, tinha detido o protagonismo na ação para velar pelas instituições democráticas (NERY, 2016).

Isso, no entanto, não durou muito tempo. Com o estabelecimento de governos de direita na região, e independentemente de suas características próprias, uma nova retórica de afastamento não só das políticas de seus antecessores, mas também da ideia do regionalismo como instrumento para alcançar objetivos de longa duração está sendo ensaiada. Os novos governos de direita modificaram novamente o sentido ontológico e instrumental dado à integração e descontruíram o regionalismo como instrumento de inserção comercial internacional nos seus discursos. Cabe-nos perguntar, então como hipótese de trabalho, se não haverá um retorno à ideia do regionalismo aberto como base instrumental da integração. Apesar de que a integração não está no topo das agendas governamentais na atualidade (e inclusive ter sido negligenciada ou secundarizada por alguns), ela ainda é um objetivo instrumental no nível político regional, uma vez que as agendas que estão sendo priorizadas voltaram a ter temas de cunho econômico/comercial como centrais.

No meio desse processo, e junto à construção da narrativa que isolaria a Venezuela por motivações político-ideológicas, paulatinamente a Unasul foi deixada de lado e esvaziada estrategicamente. Foi colocada como alternativa institucional o Prosul, um novo mecanismo de cooperação no nível regional, dessa vez constituído como Fórum. Consideramos que, se bem o status institucional que tinha a Unasul não é semelhante ao do Prosul, o novo arranjo é colocado pelos atores promotores regionais como substitutivo do acionar estratégico daquela. Embora, não como uma organização institucionalizada, o fórum cumpre com o objetivo de substituir a Unasul e isolar mais categoricamente a Venezuela no âmbito da retórica.[3] Mais uma vez, uma nova convergência político-ideológica que pretende modificar o padrão de regionalismo construído anteriormente. O Prosul, na sua agenda, se assemelha com o órgão que se propõe substituir (Unasul). Mas se constrói retoricamente como algo diferente que, paradoxalmente, tem a ideologia como principal característica, variável explicativa de sua gênese e de seu posterior desenvolvimento. Nesse sentido, a pauta da integração regional como instrumento para o desenvolvimento parece ter perdido

[3] Na narrativa dos seus defensores, o Prosul viria a se opor à Unasul que estaria cooptada ideologicamente pela esquerda representada pelo governo venezuelano e constituindo um tipo de integração ideológica; nesse sentido o novo projeto se oporia, por ser “desideologizado”.

protagonismo; algo que pode se dever a que era mais uma estratégia ideologicamente fundada do que um verdadeiro esgotamento dos mecanismos de concertação política regional.

O artigo se divide em três seções, na primeira se caracteriza o regionalismo aberto em contraposição ao pós-liberal como modelos que priorizam diferentes aspectos da integração regional; tais aspectos estão diretamente ligados aos objetivos ideologicamente delimitados pelos Poderes Executivos de cada país (atores principais da integração sul-americana). Após, é traçada a breve trajetória da Unasul visando marcar os seus componentes ideológicos e suas atuações relevantes. Na terceira seção, narram-se as principais ações que assentam as bases do projeto alternativo; denominado inicialmente de Prosul, mas que, dadas as condições atuais da agenda (pouca ou nenhuma prioridade para a integração regional) pode ficar só no status de projeto. Finalmente, são feitas algumas reflexões finais visando decompor os componentes ideológicos por trás dos casos analisados como forma de identificar suas principais características intrínsecas.

I. Regionalismo aberto *versus* regionalismo pós-liberal

A característica principal do regionalismo aberto da década de 1990 é o protagonismo dos mercados e do comércio como eixo fundamental da integração. Foca-se na abertura econômica irrestrita aos mercados internacionais de bens e serviços, com o objetivo de desmontar os sistemas de proteção das indústrias nacionais ensaiadas no período anterior; na construção de economias de escala através da ampliação dos mercados nacionais ao consumo regional; e na defesa de regimes democráticos ocidentais, como elemento ideológico que contribuiu para gerar legitimidade aos governos pós-ditatoriais (SARAIVA, 2011).

As iniciativas de integração regional mais notórias do período foram, como já assinalamos, a criação do Mercosul e a reformulação da CAN. Ambas as instituições tinham como objetivo ser mecanismos de integração comercial e econômico-centradas, de acordo com os princípios neoliberais que marcaram a política da época. No intuito de lograr uma inserção internacional a partir do que se concebia como blocos regionais, também significou um certo alinhamento com a política americana

de abertura ao comércio. Assim, as políticas protecionistas anteriores deveriam ser revisadas e seriam abertos os mercados, tal como Veiga e Rios o explicitam:

> Na área de política comercial, essa revisão se traduziu em aberturas unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação comercial, em âmbito bilateral e sub-regional. Além de articulado a políticas comerciais liberalizantes, o novo regionalismo — também denominado de "regionalismo aberto"— tinha objetivos ambiciosos na área de comércio de bens (a eliminação das tarifas, em âmbito preferencial, sendo o objetivo geral) e integrava à sua agenda outros temas, até então ausentes da agenda intra-regional, como o comércio de serviços, os investimentos, etc. A vertente sub-regional do "regionalismo aberto" na América do Sul tinha ambições ainda maiores, ao definir como objetivo explícito dos projetos a constituição de uniões aduaneiras e, mais além, de mercados comuns. (VEIGA & RIOS, 2007, p.10)

No entanto, esse modelo viu-se em problemas quando posto na prática. A integração de fato se deu de forma parcial, houve problemas de paralisia nas negociações para estabelecer as áreas aduaneiras comuns e o tipo e formato das desgravações tarifárias. Outro obstáculo evidenciado para o desenvolvimento do processo de integração foram as assimetrias entre os Estados que se traduziram em dificuldades para a execução das decisões tomadas nos âmbitos multilaterais. Existiu, também, certo empecilho em liberalizar completamente as economias sul-americanas, uma vez que os próprios governos nacionais, burocracias e sociedades se opunham a ela em função da defesa de valores de um nacional-desenvolvimentismo herdado de épocas anteriores.

Como consequência das políticas neoliberais, a região foi marcada por crises econômicas e sociais graves que não fizeram mais que evidenciar a interdependência crescente entre as economias regionais, sobretudo elas compartilhavam debilidades e vulnerabilidades. Esses fatores, e outros derivados das lutas político-ideológicas domésticas, levaram a que, paulatinamente, fossem eleitos governos de esquerda que pretendiam mudar o projeto neoliberal. Apesar das diferenças existentes entre as esquerdas da "guinada progressista" da primeira década do século XXI, pode se dizer que, no geral, constituem-se por governos nacionalistas, com agendas sociais prioritárias e com o desenvolvimento como objeto das ações estatais na economia (LIMA M. R., 2008; SILVA, 2009).[4]

[4] Na Venezuela em 1998 com Hugo Chávez; no Brasil em 2002 com Lula da Silva; na Argentina com Néstor Kirchner em 2003; no Uruguai em 2005 com Tabaré Vázquez; na Bolívia, com Evo Morales; no Equador com Rafael Correa em 2006; e no Paraguai, com Fernando Lugo em 2008.

A partir de tais mudanças, começaram a se pensar formas de integração regional não necessariamente pautadas pela abertura comercial como protagonista principal, tais transformações nos objetivos do regionalismo derivaram no conceito de "regionalismo pós-liberal" (Veiga e Rios 2007). Várias das características de sua conceitualização foram assinaladas por Sanahuja:

> Emerge, assim, uma agenda que dá maior peso às dimensões sociais, políticas e de segurança, e às políticas comuns em campos como a energia, a infraestrutura, em oposição à ênfase na liberalização comercial do "regionalismo aberto" (SANAHUJA, 2010, p. 88. Tradução livre).

Contudo, isso não significa um abandono completo das formas anteriores de integração regional. Órgãos como o Mercosul e a CAN continuaram existindo; fazendo uso da já clássica resiliência das instituições regionais sul-americanas (DABÈNE, 2012). A CAN não conseguiu completar o seu processo de área de livre comércio até 2006, como previsto no calendário inicial e houve um esvaziamento do grupo com a saída da Venezuela. Uma prática que, como vemos também no caso da Unasul, tem sido recorrente como estratégia de ação quando se quer deixar de lado a institucionalidade construída por governos prévios, com os quais não se compartilham objetivos ideológicos. Quanto ao Mercosul, ele é uma união aduaneira intergovernamental que também perdeu força após as crises sucessivas do Brasil e da Argentina da década de 1990. Reformulado a partir dos governos progressistas da "onda rosa", recuperou fôlego com ampliados objetivos na primeira década do século XXI; e, agora, mostra-se incapaz de sair da paralisia decisória derivada da divergência ideológica entre os governos de Argentina e Brasil fundamentalmente; embora a crise pandêmica tenha deixado todos os governos com olhos na política doméstica. Ainda que o Mercosul não tenha alcançado os objetivos do Tratado de Assunção, o período posterior a 2000 lhe deu mais protagonismo como instrumento de desenvolvimento dos países membros; e seus governos convergentes ideologicamente foram os responsáveis principais de tal construção. O relativo sucesso, explicado em parte pela característica institucional de concentrar a tomada de decisões nos presidentes (MALAMUD, 2003), depende, entre outras coisas, da convergência ideológica entre tais atores principais.

A partir de escolhas políticas dos governos de esquerda na região, tomou forma outra integração, marcada pela emergência dos assuntos sociais e políticos nas agendas regionais.

> A integração regional, em parte, se redefine como estratégia a serviço desse "Estado desenvolvimentista" e como instrumento para administrar [os problemas derivados da] globalização, melhorar sua governança, ou ser o marco de políticas regionais proativas para melhorar a posição de cada país nesse processo partindo de uma visão mais equilibrada de um processo, a globalização, que não se reduz à leitura anti-neoliberal vigente na região (SANAHUJA, 2010, p.96. Tradução livre).

O regionalismo pós-liberal é crítico do liberalismo econômico que dominou a América Latina na década anterior; por esse motivo, prioriza um enfoque não meramente comercial da integração regional. Uma visão centrada no social, com maior grau de compromisso político na cooperação multilateral e na atuação conjunta perante as negociações com outras regiões, há ênfase no papel protagonista dos atores estatais (em oposição ao auge dos atores privados do modelo anterior).[5]

O regionalismo pós-liberal se baseou em instituições já existentes para transformá-las e, também, criou nova institucionalidade com a ideia de que as suas práticas se diferenciariam muito das antigas. Algo que podemos evidenciar, em certo modo, na conjuntura atual. Dois exemplos de tal estratégia são a ALBA e a Unasul.

> A ALBA e a UNASUL são iniciativas diferentes entre si e com características próprias. A ALBA inclui uma maior institucionalização e uma forte rede de cooperação técnica e financeira com um viés político, enquanto a UNASUL tem um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade baixa, garantindo a autonomia dos Estados membros. Em termos econômicos, por não ter compromissos próprios de integração econômica, a UNASUL pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL e a CAN (SARAIVA, 2011)

Assim, as diferenças preconizadas no que tange os assuntos de interesse não só comerciais seriam a incorporação das agendas de segurança, saúde e infraestrutura, por exemplo. O grau de autonomia de ação dos organismos, suas competências e jurisdições sobre os assuntos e a institucionalidade e funcionamento específico que tiveram, eram opostos ao modelo de regionalismo anterior. A baixa institucionalidade tanto da Unasul, quanto da ALBA, era uma das maneiras de criticar o modelo anterior e estabelecer as suas principais diferenças em termos ideológico-políticos. As formas de operar tanto da ALBA quanto da Unasul, em especial a institucionalidade que adquiriu esta última posteriormente, são exemplos de tal mudança nos objetivos da

[5] Deve-se esclarecer que os atores privados não foram completamente deixados de lado durante o regionalismo pós-liberal. No Brasil, por exemplo, as empresas privadas foram fundamentais para a projeção da economia brasileira na região, sendo mais notória a participação da Odebrecht nos países sul-americanos.

integração regional. Um olhar mais apurado sobre o funcionamento da Unasul deixará em evidência tais postulados.

II. A Unasul, emergência e declínio do regionalismo pós-liberal.

Criada em 2008 na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo em Brasília[6], a Unasul foi o resultado de negociações que remontam ao ano 2000, da série de encontros de presidentes sul-americanos denominadas cúpulas. No terceiro encontro foi assinada a Declaração de Cuzco em 2004 que "... aponta para a superação do âmbito comercial, ao estabelecer, entre os objetivos do novo bloco, a concertação política e diplomática" (NERY, 2016, p.68). Se destaca por invocar a identidade sul-americana de seus membros, assim como no seu intuito do desenvolvimento dos povos e da integração física (MEUNIER & ALMEIDA, 2013). Durante o ano de 2005, houve um total de três cúpulas que culminaram na troca do nome do mecanismo, adquirindo o caráter de instituição, passando de um fórum de concertação política (a Comunidade Sul-Americana de Nações CSN ou CASA) para, de fato, uma organização internacional, a Unasul. (NERY, 2016). Isso significou dar maior relevância e protagonismo ao órgão.

Estava constituída por um Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (a instância máxima do bloco) além de um Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Delegados, Secretaria Geral, Presidência Pro Tempore, duas instâncias permanentes - uma sobre saúde, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), e outra sobre defesa, o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED) - e 12 conselhos setoriais que explicitavam o caráter multidimensional dos assuntos tratados pela instituição.[7] Como vemos na sua estrutura interna, o aspecto econômico aparece apenas como mais um dos diversos temas tratados dentro da Unasul. Isso significa que, diferentemente a como vinha

[6] Foi composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

[7] São eles: o Conselho de Saúde Sul Americano; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano e Conselho Eleitoral.

sendo considerada, a questão econômica comercial não era mais vista como matéria principal e única nas relações regionais. Existe um claro esforço de integração e coordenação política, que perpassa temas de desenvolvimento social, saúde, defesa etc. O que denota uma clara expansão na conceição da integração regional como instrumento de desenvolvimento e de governança regional. O parágrafo seguinte é eloquente nesse sentido.

> Seu principal objetivo é estabelecer-se como um espaço de diálogo e consenso no âmbito cultural, social, econômico e político para o desenvolvimento de projetos e iniciativas em diversas áreas, tais como saúde, educação, infraestrutura e meio ambiente. Para atingir seus objetivos específicos, no entanto, os países se comprometeram com a missão mais ampla de reduzir as desigualdades socioeconômicas, promover a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias entre os países e dentro deles, em um marco de soberania e independência (UNASUR, 2019).

A Unasul consegue coexistir bem com os órgãos de integração/cooperação econômica remanescentes, como afirmam Caetano, López e Luján (2019), e tinha como condição de existência agir como complemento ao Mercosul. Foi fundamental que a Unasul se baseasse na convergência com os outros organismos de integração e com os demais acordos bilaterais no âmbito econômico para seu próprio funcionamento (MEUNIER & ALMEIDA, 2013). Ela nasceu como um espaço político para convergir nas políticas em relação à paz e à estabilidade da região, além de temas mais pragmáticos como o da energia, defesa e infraestrutura, ao mesmo tempo que contribuiria para a confluência dos atores em fóruns multilaterais, visando a sua atuação conjunta em tais âmbitos.

Sanahuja (2010) afirma que esse projeto se deu a partir de um cálculo geopolítico brasileiro, que via o México e o Caribe mais próximos aos Estados Unidos em matéria estratégica, pelo que era necessária a consolidação de um espaço de ação sul-americana que pudesse excluir tais atores menos comprometidos, na época, com as orientações ideológicas dos governos do sul.[8] Então a Unasul seria uma forma sul-americana de inserção e consolidação da região no sistema internacional, além de manter o protagonismo brasileiro, já que excluía a outra subpotência regional, México.

[8] Esse argumento se analisa profundamente na visão e construção do presidente brasileiro da época na dissertação de Patrícia Alves (2018).

> Com a Unasul, em particular, o regionalismo latino-americano está sendo redefinido em uma chave sul-americana, em comparação com as referências simbólicas latino-americanas tradicionais que cobriam toda a região, ou os atuais quadros sub-regionais da América Central, Andina e do Cone Sul. Como construção política, a «América do Sul» é apresentada como o novo quadro de referência regional, tanto para fins de relações regionais, como com o resto do mundo (SANAHUJA, 2010, p. 88. Tradução livre).

Ao longo dos anos, a Unasul se consolidou como órgão de convergência das políticas dos países membros e desempenhou papéis importantes na solução de crises no subcontinente. Um exemplo claro foi a crise da Bolívia quando Evo Morales deixou insatisfeita a elite nacional com uma lei que dividiria os *royalties* das empresas de petróleo para todo o país, ao invés de se restringir às regiões produtoras, o que gerou protestos. A situação por pouco não se tornou uma guerra civil.

> Os manifestos se apoiaram na falta de aceitação à nova Lei dos Hidrocarbonetos. Deve-se dizer que parte dos royalties arrecadados com as empresas de petróleo e de gás passou a ser distribuída não apenas nas regiões produtoras, mas entre todos os departamentos do país. Os protestos de setembro de 2008 tinham como objetivo atacar as empresas de gás natural e os prédios do governo. Porém, a crise tomou proporções internacionais com a destruição de parte do gasoduto binacional Brasil-Bolívia pelos manifestantes (COSTA, 2010, p.80).

A postura da Unasul em relação à crise boliviana foi de apoiar o governo de Morales, isolando os manifestantes contrários. Tal posicionamento partia de uma convergência ideológica entorno ao caráter estratégico de tais recursos naturais. A sua atuação ocorreu de forma muito rápida, a então presidenta pro tempore Michelle Bachelet, do Chile, convocou uma reunião de emergência para discutir uma solução pacífica. Além disso, a OEA se manteve inativa em relação ao sucedido, o que consolidou a operação da Unasul e o próprio órgão como solucionador dos conflitos na América do Sul (SANAHUJA, 2010).

A crise supracitada é um exemplo que comprova a capacidade de agência da instituição. Ela pode ser entendida como produto direto da convergência ideológica regional quanto às práticas desejáveis de políticas na região sobre democracia e solução de conflitos, assim como em torno a posicionamentos políticos na gestão das de políticas regionais. Embora não sem dificuldades na execução, tais conjunturas são importantes pois demonstram os sucessos dos mecanismos regionais de governança. Outro exemplo contundente foi o caso do Equador, no qual a Unasul respondeu à uma tentativa de golpe contra o então presidente Rafael Correa que culminou na criação da cláusula democrática através de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul. A cláusula foi posteriormente empregada em 2012,

na destituição de Fernando Lugo no Paraguai (NERY, 2016). A importância da convergência ideológica para as práticas da integração regional se evidencia no fato de que sua ontologia e propósito não se transformam, apenas se modifica o equilíbrio dos consensos regionais, a não ser que uma divergência ideológica mude completamente os rumos da integração, sobretudo quando ainda não se alcançaram estruturas de *lock in* institucional suficientemente amplas.[9]

Com a ascensão de governos de direita na região começa a se gestar uma nova convergência ideológica regional que colocará a integração em outros moldes e com outras prioridades e objetivos. Uma constante nos discursos dos novos governos é, justamente, a crítica dura aos anteriores, por considerarem que atuaram com "excesso de ideologia"[10]. É uma tentativa de quebra e distanciamento de tais práticas consideradas de modo retórico, antagonizando seu discurso em relação aos de seus antecessores e se posicionando como livres de ideologia, quando, de fato, é o contrário. Apenas uma ideologia diferente.

Com isso, aventou-se a possibilidade da volta do regionalismo em seu aspecto mais liberal e alinhado aos Estados Unidos, diminuindo, assim, a importância de órgãos com atuação mais política, estratégica ou social nas suas agendas, como a Unasul, que se viu diretamente atacada. Se retoricamente a imagem da Unasul foi construída como a materialização das políticas dos governos progressistas, a instituição não teve o mesmo sucesso na "resiliência" que o Mercosul, uma vez que é imperativo para os novos presidentes da região se afastarem tanto da Venezuela quanto dos governos anteriores e sua ideologia. Por tais motivos o declínio da Unasul se deu de maneira tão rápida, em comparação à trajetória de outros esquemas regionais.

Em 2018 seis países anunciaram a suspensão da participação da organização utilizando a crise na Venezuela como argumento e justificativa principal para sua

[9] A ideia de *lock in* institucional (Moravcsik, 1998) provem da construção institucional da União Europeia que, ao não contar com momentos de convergência ideológica ampla e duradouros, adotaram a prática de consolidar as decisões tomadas em mecanismos de bloqueio institucional que dificultariam aos governos sucessivos sua modificação, por estar em agendas comuns e já não no nível doméstico.

[10] Crítica de "excesso de ideologia" feita por Piñera, em março de 2019 pelo seu Twitter, em: https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur_20190316/. O presidente Bolsonaro também criticou a Unasul por ter "um viés ideológico que começou a fazer parte de uma política de poder" < https://oglobo.globo.com/mundo/em-santiago-representantes-de-oito-paises-selam-nascimento-de-novo-bloco-sul-americano-prosul-23543251>

saída. Foram eles o Brasil; a Argentina; o Paraguai; o Chile; o Peru; e a Colômbia. Posteriormente, o Equador (2019) e o Uruguai (2020) também anunciaram sua saída do bloco. Paradoxalmente, todos países com governos ideológicamente convergentes à direita.

Tal conjuntura crítica deu espaço não somente a aparente morte por esvaziamento da Unasul; mas também pavimentou o caminho para que começasse a se conformar o seguinte projeto coletivo regional, neste caso em torno à concertação e cooperação políticas; embora muito incipientemente, e ainda sem certezas sobre sua consolidação.

III. Prosul, a alternativa da direita para a região

Uma característica compartilhada pelos novos governos de direita, ou os governos da "nova direita", no caso do Brasil[11], foi a narrativa comum de se distanciar da Venezuela, e seu *governo socialista*, assim como das políticas de integração regional feitas por seus antecessores. Um exemplo de estratégia comum é o Prosul. Os governos do Brasil, da Colômbia e do Chile lançaram em março de 2019 um novo projeto político de cooperação que "não teria um viés ideológico" segundo o presidente Piñera, quem junto com seu par colombiano, Duque, chefiaram a proposta, enquanto o Brasil não teve o protagonismo esperado, se comparado com a liderança exercida em governos anteriores (ROSA, 2019). De acordo com os discursos do presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, a afirmação de "política externa desideologizada" significaria se afastar de relações com governos de esquerda, sobretudo na região, mas também

[11] Assim como no período da "onda rosa" os governos de esquerda não eram homogêneos, existindo amplas diferenças entre as suas concepções ideológicas e práticas políticas domésticas, apesar da convergência ideológica regional em torno a projetos de integração específicos; também no caso das direitas que alcançaram o poder na segunda década do século, existem diferenças. Algumas com peso e tradição político-partidária anterior, se diferençam das denominadas novas direitas, no caso de lideranças fortes populistas que se auto identificam com práticas "novas". Dentre elas, e pensando no caso brasileiro, tem sido identificadas: "O termo nova exprime um novo cenário, alvos e meios de atuação, tais como a multiplicação de instrumentos de luta política. Nas últimas décadas somaram-se às disputas tradicionais (partidos, eleições e arenas estatais) e ao manuseio das retóricas de Hirschman, as mobilizações de massa, o recurso aos meios de comunicação das mídias sociais e os mecanismos da guerra híbrida." (Cepêda, 2018, p. 52). Assim como algumas características que a nova direita brasileira compartilharia com o resto do mundo (difusão das tecnologias e contexto político mundial), outras emergentes do momento e contexto político brasileiro (crise do sistema de partidos, governos de esquerda), entre outras (Chaloub e Perlatto, 2016). Sobre a difusão mundial das práticas das novas direitas vide (Levitsky e Ziblatt, 2018).

abarcaria ao mundo todo, se pensarmos na estratégia de alinhamento automático aos Estados Unidos que caracteriza a política externa de seu governo.

Como afirmam Saraiva e Silva (2019), a política externa do governo brasileiro é desenvolvida a partir de uma tensão entre ideologia e pragmatismo, e o regionalismo está ligado à dimensão ideológica da política externa de Bolsonaro. O governo entendia que a Unasul era um elemento da esquerda e quis se distanciar, denunciando o tratado da organização e avançando com o Prosul. Tal mudança na política externa brasileira também se traduz numa perda de protagonismo e liderança na região; tal como argumentado por Barros e Gonçalves (2019), o vazio de liderança regional experimentado a partir de 2016 (e em aumento a partir da estrategia de alinhamento aos Estados Unidos do governo atual) deu lugar a tendências fracionadas[12] no regionalismo da América do Sul, como exemplo, colocam ao Grupo de Lima, a saída da Unasul e à criação do Prosul.

Aliando-se a países com governos representantes de seu espectro político-ideológico, o que Bolsonaro buscava, retoricamente, era valorizar essas relações ditas *não ideológicas.* Priorizando a cooperação em matéria regional com Estados sul-americanos governados por políticos de direita, tendo como único foco as negociações comerciais, como o exemplifica seu *romance político* com o presidente chileno.

A crítica aos governos anteriores esteve presente nas narrativas construídas no novo período, assim como também o estavam as críticas ao neoliberalismo pretérito durante a onda rosa. No caso brasileiro, já desde o governo interino de Michel Temer mas com uma impressão mais radical no governo Bolsonaro, a crítica à política do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a de catalogar sua política externa como "ideologizada", além de uma forte crítica às instituições regionais criadas durante o período anterior (BARROS e GONÇALVES, 2019), tachando-as de ineficientes e burocratizadas. Para eles, a política externa voltada para países do Sul global e solidária preconizada pelos governos anteriores seria produto do alinhamento com governos de esquerda, e abandonava a tradicional postura hemisférica de

[12] As propostas fracionadas em oposição às totalizantes não abarcam a todos os países membros de uma região, como no caso da Unasul se dava para América do Sul; e no caso da CELAC, para América Latina e o Caribe (BARROS e GONÇALVES, 2019).

alinhamento aos EUA. Quando, de fato, o que existe é uma virada dos rumos da política externa para prioridades extremadamente derivadas de posturas ideológicas.

A contrapartida não seria uma política externa "desideologizada", mas sim um afastamento sistemático e deliberado dos governos de esquerda, principalmente de Cuba e da Venezuela, para voltar a ter um maior alinhamento com os Estados Unidos considerado como o único ator estratégico importante (vale ressaltar que esse país nunca foi negligenciado pelos governos anteriores como ator chave). Houve também um esvaziamento das agendas integracionistas promovidas anteriormente, deixando-as relegadas ou tentando modificá-las em seus objetivos últimos. Nesse sentido, se esvazia à região de estratégias autonomistas institucionalizadas (CAETANO, LÓPEZ e LUJÁN, 2019).

É importante salientar que toda essa retórica é uma construção narrativa de mudança. Ao se negligenciar as instituições e práticas dos governos anteriores pretende-se significar a ideia de avanço e abandono das estratégias de inserção internacional construídas pela esquerda. Nesse sentido, tal projeto de mudança e ruptura radical com as práticas anteriores se distancia da tradicional resiliência das instituições regionais anteriormente colocadas como plausíveis de reformulações e mudanças. A investida dos governos de direita atuais contra as instituições de governança regional como a Unasul deixa em evidência uma mudança na estratégia de reformas, para uma mais radicalizada, ou de maior ruptura do que as anteriores.

Assim, a proposta da criação do Prosul difere em certo sentido das anteriores propostas, já que, apesar de que ainda não saiu do papel, se mostra como substitutiva de outro arcabouço institucional anterior que, no caso, não seria mais desejável. O novo órgão se constitui como um fórum regional de diálogo, que será implementado gradualmente e de forma flexível. Tais características vão contra a estratégia de *lock in* institucional que se vinha adotando como prática de continuidade das políticas regionais. Há, no entanto, uma constante na retórica: a condição de país democrático como requisito para a participação. Um Estado só pode se tornar membro do Prosul se for uma democracia plena – essa pré-condição é importante para manter a Venezuela de Maduro fora do mecanismo de concertação e diálogo, e tem sido uma estratégia já utilizada em outros períodos.

As primeiras negociações para a criação do Prosul se deram em Santiago do Chile durante a viagem presidencial de Jair Bolsonaro ao país. O tratado constitutivo

foi assinado por representantes de oito países, sendo eles o Brasil, a Argentina, o Chile, Paraguai, Peru, Equador, Guiana e Colômbia (ANGELO, 2019). De acordo com o Itamaraty:

> Realizou-se, em Santiago, em 22 de março de 2019, reunião de presidentes sul-americanos, ocasião em que se adotou a "Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul".
>
> Nesta Declaração, oito países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru) indicaram sua vontade de construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação, estabelecendo as bases para o lançamento do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). A iniciativa substituirá, para esses países, o papel inicialmente conferido à UNASUL. Do texto, podem ser destacados os seguintes elementos:
>
> (i) que este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões;
>
> (ii) que este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais;
>
> (iii) que os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional (BRASIL, 2019).

A princípio, vemos algumas continuidades na forma. O documento foi apresentado no formato de declaração presidencial, uma forma bastante repetida na praxe do intergovernamentalismo sul-americano, e que fora muito utilizada durante o período anterior. Boa parte das convergências ideológicas evidenciadas durante o regionalismo pós-liberal se expressam na análise de conteúdo de tais declarações conjuntas de alguns dos presidentes da região. Também se desprende que, de fato, os assuntos tratados pelo novo órgão nas suas competências não distam muito dos que configuravam as competências específicas de seu predecessor; “infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime” são todos eles assuntos já tratados pela Unasul nas suas respectivas instâncias. Embora haja sim mudanças nas estratégias implementadas por tais agendas e nas finalidades últimas.

Outra questão interessante é o *timing* e tom de tais estratégias; o apelo à gradualidade na implementação e à flexibilização na tomada de decisões é uma novidade decorrente da crítica à excessiva burocratização que haveria nas experiências e ensaios de regionalismo anteriores. Tais críticas não se fundam

necessariamente em uma análise da eficácia das estratégias prévias e sim em um posicionamento ideológico. Essa questão é abordada mais de uma vez na *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur* de 22 de março de 2019, lê-se:

> Reconhecemos as contribuições dos anteriores processos de integração sul-americana, bem como a necessidade de preservar seu patrimônio, no marco de um novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples que permita consolidar suas conquistas e evoluir sem duplicação de esforços, rumo a uma região mais integrada (PROSUL, 2019, tradução livre).

Por fim, é interessante notar, como dito anteriormente, que a questão da democracia é usualmente um pré-requisito dos órgãos de cooperação/integração regional da América do Sul que tem sido utilizado para restringir a participação de alguns países, também por motivações ideológicas. O pré-requisito de contar com formas de governo específicas, notadamente a democrático-representativa, também aparece em outros mecanismos de integração regional, por exemplo, no Mercosul via a Declaração de Ushuaia, na própria Unasul e na OEA. Tal questão tem sido usualmente implementada como forma de discriminação ideológica em torno aos procedimentos democráticos implementados nos diferentes países, e tradicionalmente tem sido aplicado à Cuba, embora atualmente seja atribuído ao caso venezuelano.[13]

Outra mudança significativa é o fato de que o Prosul não tem o grau de institucionalização e formalização jurídica que a Unasul tinha. Ele é, na verdade, um foro onde a tomada de decisões não teria mais obrigatoriedade derivada dos compromissos assumidos com um caráter puramente político e incluso a nível pessoal dos dirigentes, em oposição à formalização institucional em conselhos da Unasul. Nesse sentido, se constata a crítica à institucionalidade prévia acusada de ser excessivamente burocratizada e lenta na tomada de decisões.

Por sua vez, a integração regional não entraria na pauta primordial das agendas externas dos governos de direita, como sim estava em posição estratégica, nos governos de esquerda, os quais, em grande parte, tinham aos regionalismos como pauta política e estratégica de atuação internacional nos respectivos programas

[13] Sobre as discussões sobre a qualidade da democracia como elemento discriminante e ideologizado; assim como a instauração de modelos ou processos lineares de democracias como padrões de seu caráter ou qualidade vide Pereira da Silva (2017).

partidários. Por exemplo, Jair Bolsonaro, um dos principais críticos ao regionalismo pós-liberal e precursor do Prosul deixou claramente exposto na mídia durante sua campanha presidencial que a integração regional, mais especificamente o Mercosul, não seria uma prioridade para o país. Tal afirmação foi também proferida pelo seu depois Ministro da Economia, Paulo Guedes em 2018 (SOARES, 2019). No entanto, posteriormente, assistimos a uma relativização das críticas, principalmente ao se assinar o tratado de livre-comércio Mercosul-União Europeia em junho de 2019 (MERCOSUL, 2019) como um dos resultados históricos das negociações inter-regionais. É interessante notar, portanto, que a questão da integração regional não foi abandonada completamente como uma estratégia de inserção internacional válida, tal como ameaçavam alguns atores. E sim que é, mais uma vez, colocada como objeto da retórica governamental a favor ou contra de um ou outro modelo de integração, segundo lhes favoreça ou não à consolidação de seus planos discursivos. O que ocorre é uma alteração meramente retórica.

Essa afirmação pode ser exemplificada a partir dos resultados de uma pesquisa que analisou as notícias de política externa brasileira na mídia impressa durante os primeiros meses do governo Bolsonaro (MESQUITA, 2019), mais especificamente nos jornais “O Globo” e “Folha de São Paulo”. Seu objetivo foi identificar e destacar os atores e assuntos tratados em política externa desde outubro de 2018 até maio de 2019, momento em que foi lançado o Prosul. O ator mais relevante ao se referir ao tema foi o próprio presidente Jair Bolsonaro. No entanto, o Prosul não recebeu grande atenção da imprensa no período.

O Prosul se tornou tema secundário da viagem presidencial de Bolsonaro ao Chile, sua primeira viagem como presidente empossado, que foi fato inédito já que a tradição do Brasil é ter a Argentina como primeiro destino de um novo presidente eleito. Essa viagem foi importante para segmentar as novas prioridades de política externa do governo Bolsonaro, que se distanciava não só da tradição da política externa brasileira mas, principalmente, dos seus antecessores do PT, por identificar a Chile como principal modelo do neoliberalismo sul americano e a figura do presidente Piñera como norte de sua política doméstica. Outro fato que evidencia a perspectiva ideológica estratégica do lançamento do Prosul é o alinhamento aos Estados Unidos, tema que aparece mais recorrente nas falas e notícias do Presidente e sua equipe ministerial durante o período analisado.

Em setembro de 2019 se reuniram em Nova York os ministros de relações exteriores dos países do Prosul e o representante da Guiana com vistas a dar mais um passo para a implantação do Fórum. Foram adotadas as diretrizes para o seu funcionamento, com caráter declarativo e político, que não geram obrigações jurídicas aos países membros. Também se acordaram questões estruturais do bloco; a cláusula democrática; os objetivos e as áreas temáticas; questões sobre possíveis futuros países observadores; quórum de reuniões; seu funcionamento e tomada de decisões (ITAMARATY, 2020).

"O último Frankenstein" do regionalismo latino-americano, como denominado por Frenkel (2019), mostra sua contradição intrínseca entre a retórica contra a ideologização da política externa e a falta de pluralidade ideológica existente na nova conformação.[14] De fato, o autor argumenta que a Unasul, acusada de ser um órgão excessivamente ideológico, poderia se desenvolver em um contexto de convergência ideológica majoritária, embora não excludente. A institucionalidade alcançada pelo organismo continha vários governos que não expressavam necessariamente uma convergência ideológica nem entre os fins promovidos pela integração regional, nem por sua instrumentalidade. A Unasul, por si só, foi capaz de representar tal pluralismo e não se fechar diante da impossibilidade de chegar a um consenso sobre questões cada vez mais complexas. Da mesma forma, o novo projeto do Prosul teria tal característica, pois é promovido apenas pela convergência de governos em direção a uma ideologia neoliberal em questões comerciais, pró-mercado e aquiescentes, em relação ao posicionamento regional uniforme referente às esferas multilaterais da governança global.

Além disso, Frenkel (2019) também afirma que a outra acusação à Unasul também pecou por não ser verdadeira, sua suposta burocratização. A maioria dos documentos emitidos pela Unasul enfatizava a não complexidade dos mecanismos de tomada de decisão, sua simplicidade na engenharia institucional promovida e a necessidade de realizar projetos de grande e longo alcance.

Se bem o Prosul não poderia ser encaixado completamente em uma classificação de regionalismo aberto, porque não tem como foco principal o comércio,

[14] O vice-chanceler uruguaio expressou com mais clareza a característica intrinsecamente ideológica do novo Fórum: " o Uruguai não se unirá à Prosur por ser um "projeto ideológico". Em https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-no-integrara-el-prosur-por-ser-un-proyecto-ideologico--201932221416 acesso em fevereiro 2020

já que outras agendas não comerciais coexistem no Fórum. Nos governos de seus países membros reina o receituário neoliberal para conduzir a política econômica (Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e, também, no Uruguai), se tratando da integração regional outros assuntos e agendas são levados à mesa, embora não da mesma forma nem com a mesma ênfase que tinham durante o período anterior. Restaria olhar como se darão as negociações pela frente, em especial após a pandemia desatada em 2020 que desafia ainda mais a ação coletiva no nível regional.

Ademais, é bastante caro aos governos da região a convergência política de toda sorte com o governo dos EUA, sendo assim, não existiria uma tentativa de ruptura política, mesmo que retórica, ao assumir uma independência da região em relação a Washington, por mais que ele não seja garantidor principal do regionalismo como o era outrora. Atrelado a assuntos além dos econômico-comerciais, o Prosul tem como base discursiva o combate à esquerda, a seus modelos de desenvolvimento (no âmbito doméstico) e de inserção internacional (no campo da política externa). O devir dos acontecimentos nos dará a pauta para poder catalogar a presente conjuntura crítica regional como uma nova forma de construção regional que estabeleceria certas rupturas com as práticas anteriores de resiliência institucional e concertação intergovernamental. Como hipótese preliminar, pretendemos chamar a atenção para a característica distintiva que tal mecanismo traz como bandeira: a divergência ideológica com o modelo anterior, evidenciado através de críticas mais duras das que estávamos acostumados nos sucessivos modelos de regionalismo ensaiados na América do Sul nas últimas décadas.

Considerações finais

Ao nos debruçarmos nas faces do regionalismo da América do Sul e suas várias classificações, consideramos as consequências acumuladas de tais práticas. Nesse sentido, há padrões que se repetem ao longo da história. Após a promoção e consolidação de um regionalismo pós-liberal a partir do começo do século XXI, que tinha como características distintivas a autonomia da região e a atuação em temas sociais como objeto da integração, exemplificado na Unasul, a sub-região se vê mais uma vez em um momento de inflexão.

A ascensão de governos à direita do espectro político colocou em xeque essa forma de integração. Contudo, e apesar da retórica exercida, a região continua sendo importante na agenda; ao criar um novo mecanismo, mesmo que baixo o rótulo de fórum, se evidencia a importância de se contar com coordenação política no nível regional. O que vemos é uma criação discursiva de uma nova forma de cooperação, que não é tão nova assim, mas que exclui o governo mais à esquerda em uma tentativa de isolar politicamente a Nicolás Maduro. Um regionalismo que se baseia na retórica política de afastamento das esquerdas da região e de uma suposta "desideologização" para se consolidar e legitimar. Mesmo quando não se saiba até agora se, na prática, ele sairá de anúncios e declaratórias ressonantes dos presidentes em conjunturas específicas, para evoluir institucionalmente em um projeto de cooperação em si mesmo. O Prosul se compôs estrategicamente como um instrumento para desmontar os mecanismos precedentes que representavam um tipo de regionalismo ideologicamente diferente ao que se pretende atualmente; nesse sentido, o fato de que efetivamente adquira funcionalidade ou não, deixa de ser relevante, posto que, como estratégia, funcionou para concluir o esvaziamento da Unasul.

É crucial para que uma forma de regionalismo prevaleça que a dimensão política dos seus integrantes esteja minimamente alinhada. É clara no discurso dos defensores do Prosul a crítica aos governos de esquerda; embora não se mostre ainda uma convergência sobre o protagonismo que a construção coletiva regional pode ter no espaço de atuação de tais governos. O resultado de tal estratégia ainda está por ver-se, mas podemos adiantar que, perante a conjuntura crítica de mudanças regionais, será a variável convergência ideológica a que pesará mais na configuração da governança regional sul-americana.

Referências bibliográficas

ALVES, Patrícia de Lima. O Brasil na era Lula: De olho no mundo com os pés na América do Sul. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ANGELO, Tiago. Novo bloco sul-americano, Prosul "já nasce excludente", diz especialista. *Brasil de Fato*. São Paulo, 22 de março de 2019. Disponível em: <

https://www.brasildefato.com.br/2019/03/22/novo-bloco-sul-americano-prosul-ja-nasce-excludente-diz-especialista/> Acesso em setembro 2019.

BARROS, Pedro e GONÇALVES, Julia. Fragmentação da Governança regional: o Grupo de Lima e a Política Externa Brasileira (2017-2019). *Mundo em Desenvolvimento*, UNESP, v.2, n.3. 2019.

BRASIL. Itamaraty. *Prosul*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul> Acesso em junho 2019.

CAETANO, Gerardo. Mercosur ¿Quo vadis? *Diplomacia, Estrategia y Política*. n.5, ene.-mar. 2007: pp. 148-185.

_____; LÓPEZ, Camilo B.; LUJÁN, Carlos. "El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 8 nº1, 2019.

CEPÊDA, Alves Vera. A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais. *Mediações*, Londrina, V. 23 N. 2, P. 75-122, mai./ago. 2018.

CHALOUB, Jorge e PERLATTO, Fernando. A nova direita Brasileira: Ideias, retórica e prática política. *Insight Inteligência.* P.25-43 Jan-fev-mar, 2016.

COSTA, Natália P. A Unasul como Instrumento de Solução Pacífica dos Conflitos: o Caso Boliviano. *Revista de Direito da Unimep*, 2010. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/562/165> Acesso em junho 2019.

DABÈNE, Olivier. Explaining the Latin American fouth wave of regionalization. *Congress of the Latin American Studies Association (LASA).* San Francisco, maio de 2012.

_____ Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization. Em P. Riggirozzi, & D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism.* United Nations University Series on Regionalism: Springer, 2012.

DINIZ, Mariana. Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul. *Agência brasileira de comunicação*, 22 de abril 2018. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul> Acesso em 05/06/2019.

FIGUEIREDO, Janaína. Em Santiago, representantes de oito países selam o nascimento de novo bloco sul-americano, o Prosul. *O Globo*, 22 de março 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/em-santiago-representantes-de-oito-paises-selam-nascimento-de-novo-bloco-sul-americano-prosul-23543251> Acesso em 22/09/2020

FRENKEL, Alejandro: *Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana en revista Nueva Sociedad*. 2019. Disponivel em: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/> Acesso em 12/02/2020.

ITAMARATY. Prosul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul> Acesso em 01/05/2020.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como mueren las democracias*. Ed. Ariel, 2018.

LIMA, M. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de ComércioExterior*(82), enero/marzo de 2005.

_____. *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo.* Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. Em F. Laursen, Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives. Ashgate: Aldershot, 2003.

MERCOSUL e União Europeia fecham acordo de livre comércio após 20 anos. *Exame,* São Paulo, 28 de junho de 2019. Disponível em < https://exame.abril.com.br/economia/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio/> Acesso em outubro 2019

MESQUITA. Bárbara. Pesquisa de iniciação científica realizada no Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, apresentada na 28a Semana de Iniciação Científica da Uerj, 2019.

MEUNIER, Isabel e de ALMEIDA MEDEIROS, Marcelo. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, núm. 3, 2013, pp. 673-712.

MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto int*., Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 545-565, agosto de. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000200545&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29/04/2020.

O PRESIDENTE Piñera defendeu a Prosur: "É um fórum sem ideologia e sem burocracia". *CNN Chile*, 16 de março 2019. Disponível em: < https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-prosur-ideologia-burocracia-unasur_20190316/> Acesso em 27/09/2020.

PANIZZA, Francisco. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura OPSA,* 2006.

PEREIRA da SILVA, Fabrício. A "qualidade da democracia" como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir? em *América Latina em seu Labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI*, Rio de Janeiro: Ponteio, 2019.

PROSUL. *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur*, Santiago, 22 de março de 2019. Disponível em: < https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf> Acesso em: 21 de setembro de 2020.

ROSA, Ana B. Entenda como deve funcionar novo bloco de países sul-americanos. *HuffPost Brasil*. 23 de março, 2019 <https://www.huffpostbrasil.com/entry/bolsonaro-prosul_br_5c9626afe4b0a6329e171d38> Acesso em junho 2019.

SANAHUJA, José Antonio: "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal" em M. Cienfuegos e J.A. Sanahuja (eds.) *Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur***.** Barcelona: Funcadió CIDOB, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: *3° ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011,* 3., 2011, São Paulo**.** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=abn>. Acesso em junho 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente da Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais.* n. 64, pp. 117-137. 2019.

SILVA, Fabrício Pereida da. *Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas.* Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, IUPERJ. 2009

SOARES, Jussara. Paulo Guedes diz que 'Mercosul não será prioridade' em governo Bolsonaro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2018. Disponível em < https://oglobo.globo.com/brasil/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734>. Acesso em outubro 2019.

STOKES, Susan C.. Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2 (janeiro., 1997), pp. 209-226

UNASUR. *Quem somos*. Disponível em <http://isags-unasur.org/quem-somos/unasul/> Acesso em junho 2019.

VEIGA, Pedro M.; RÍOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Series CEPAL/julho, 2007.

WILLIAMSON, J. "What Washington means by policy reform". In Williamson, J. (org.). *Latin America Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics. 1990.

Recebido em: 19 de maio de 2020

Aceito em: 16 de novembro de 2020.