

RÉQUIEM PARA UMA INICIATIVA DE REGIONALISMO SUL-AMERICANO: IDEOLOGIA VS. PRAGMATISMO NO OCASO DA UNASUL

Lucas GUERRA¹
Gustavo FRISSE²

RESUMO: O artigo apresenta uma análise do recente desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) sob os governos do giro liberal-conservador recentemente vivenciado na América do Sul. Através da mobilização de trechos de discursos de Chefes de Estado da região, é possível notar que o caráter alegadamente “ideológico” da UNASUL é apresentado como justificativa principal para a saída da instituição. Diante disso, o objetivo geral do artigo é apresentar um questionamento a essas narrativas sobre o caráter “ideológico” da UNASUL. Para tanto, parte-se de uma revisão de literatura sobre regionalismo, pragmatismo e ideologia. Argumenta-se, em primeiro lugar, que pragmatismo e ideologia no regionalismo não são conceitos dicotômicos, mas complementares. Assim, em que pese elementos ideológicos da UNASUL, a organização representa uma série de alinhamentos e fatores pragmáticos em sua institucionalização e atuação. Finalmente, argumenta-se que as propostas de “des-ideologização” e “realinhamento pragmático” do regionalismo das novas direitas na América do Sul é, efetivamente, mais ideológico do que pragmático como se propõe.

PALAVRAS-CHAVE: UNASUL. Regionalismo. América do Sul. Onda rosa. Novas direitas.

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutorando. Pesquisador no “Grupo SEED – Segurança e Desenvolvimento no Sul Global” (BRICS Policy Center). Membro do Grupo de Pesquisa “Descolonizando as RI” (UNILA). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2248-2544>. lucaspguerra@gmail.com.

² Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Mestrando. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1756-7965>. gustavoluizfrisso@hotmail.com.

RÉQUIEM FOR A REGIONAL INTEGRATION INITIATIVE IN SOUTH AMERICA: IDEOLOGY VS. PRAGMATISM IN THE DECLINE OF UNASUR

ABSTRACT: *The article presents an analysis of the recent dismantling of the Union of South-American Nations (UNASUR) under the governments of the liberal-conservative turn recently experienced in South America. Through the mobilization of excerpts from speeches by Heads of State in the region, it is possible to note that the allegedly “ideological” character of UNASUR is presented as the main justification for leaving the institution. Having that in mind, the main objective of the article is to interrogate narratives about the ‘ideological’ character of UNASUL. For that, the article presents a literature review on regionalism, pragmatism and ideology to challenge this narrative. It is argued, first, that pragmatism and ideology in regionalism are not dichotomous, but complementary concepts. Moreover, despite UNASUR’s ideological elements, the organization represents a series of alignments and pragmatic factors in its institutionalization and performance. Finally, it is argued that the proposals for “de-ideologization” and “pragmatic realignment” of the regionalism of the new rights in South America are, in fact, more ideological than pragmatic as they claim.*

KEYWORDS: UNASUR. Regionalism. South America. Pink wave. New rights.

Introdução

No presente artigo, temos o objetivo de apresentar uma análise sobre o recente desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), uma das mais proeminentes iniciativas do chamado regionalismo “pós-hegemônico” ou “pós-liberal” na América do Sul (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; SANAHUJA, 2009). Nesse sentido, é importante notar que o abandono da UNASUL por parte de governos sul-americanos é um processo inscrito no recente “giro liberal-conservador” atravessado pela região, tendo por marca a ascensão de lideranças à direita e extrema-direita no espectro político-ideológico (SANAHUJA; COMINI, 2018). Nesse cenário, a justificativa generalizada para o abandono da UNASUL é o alegado “enviesamento ideológico” da organização, apontada pelos governos de turno como conivente com práticas alegadamente corruptas e autoritárias de governos de esquerda e centro-esquerda da “onda rosa”³, que fundaram a organização (SANAHUJA, 2019). O que se verifica, portanto, são discursos que justificam a saída da UNASUL como

³ Termo utilizado para se referir justamente à ascensão democráticas de governos de alinhamento político-ideológico à esquerda e centro-esquerda na América Latina nos primeiros anos do século XXI (WEBBER, 2017).

uma “des-ideologização” das políticas externas e das iniciativas de regionalismo na América do Sul.

Portanto, há no cerne do ocaso da UNASUL uma tensão entre ideologia e pragmatismo nas políticas externas dos países sul-americanos e no formato das iniciativas de regionalismo na região. A narrativa política ora dominante é a de que as políticas exteriores e os regionalismos do ciclo político progressista na América do Sul são ideologicamente enviesados, logo ineficientes, cabendo aos governos liberal-conservadores atuais a missão de restaurar o pragmatismo e superar a ideologização na região. Aqui, temos a intenção de desafiar essa narrativa. Argumentamos, portanto, que o perfil político-ideológico da UNASUL – e das políticas exteriores que levaram à sua construção – esteve também pautado por uma série de considerações pragmáticas sobre a conjuntura internacional e regional do momento de instituição desta iniciativa. De outro lado, apesar de se apresentar como processo de “des-ideologização” e “pragmatismo”, o atual desmantelamento da UNASUL é um processo carregado de ideologia (liberal-conservadora), e que nos parece desvinculado de considerações pragmáticas sobre a atual conjuntura global e da própria região.

Para avançar nosso argumento, nos baseamos em uma metodologia essencialmente qualitativa, pautada sobremaneira na revisão de literatura. A essa revisão bibliográfica, somamos trechos dos discursos de governantes sul-americanos justificando suas respectivas saídas da UNASUL. Em termos de estrutura, o artigo está dividido em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentamos uma breve discussão sobre regionalismo, política externa, ideologia e pragmatismo na América do Sul, preparando o terreno conceitual-analítico para a análise que se segue nas seguintes seções. Na segunda seção, introduzimos a UNASUL, suas principais características e alguns elementos do contexto em que esta iniciativa surgiu, considerando tanto elementos ideológicos quanto pragmáticos naquela conjuntura internacional e regional. Na terceira seção, discutimos o recente ocaso da UNASUL, apresentando os discursos governamentais justificando o abandono da organização e tecendo uma análise sobre a carga ideológica e as possíveis consequências pragmáticas desse processo.

Ideologia e Pragmatismo: Inflexões sobre o Regionalismo na América do Sul

Antes de adentrar em uma discussão mais detalhada a respeito da UNASUL, nos cabe apresentar alguns dos conceitos e chaves analíticas que

orientam a nossa discussão. Nesse sentido, um conceito fundamental é o de *regionalismo*. Uma primeira conceitualização do termo pode se dar a partir da sua distinção com a “integração regional”. Grosso modo, esta última se refere majoritariamente a processos de liberalização econômica entre países que constituem uma determinada região, visando constituir nela um mercado comum (CELLI JUNIOR, 2006; HURRELL, 1993). O regionalismo, por sua vez, se distinguiria ao extrapolar essa dimensão em certa medida mais técnica e etapista que constitui a integração econômica (HURRELL, 1993; SÖDERBAUM, 2015). Aponta, nesse sentido, para a construção de uma região como um *espaço de articulação política* entre os países que a compõem, para além do viés estritamente econômico geralmente atribuído à integração regional (BENZI; NAREA, 2018).

Assim, o *regionalismo* é um processo político que remonta à edificação da ordem internacional pós-Guerra Fria (HURRELL, 1993). Naquele período, face a dissolução dos blocos Leste/Oeste e ascensão de uma globalização neoliberal capitaneada pelos EUA, as regiões se tornaram espaços fundamentais tanto para pautar a inserção econômica dos países como para reforçar plataformas de diálogo e concertação política para além das opções limitadas que vigoraram durante a ordem bipolar (FRANCO; ROBLES, 1995; HURRELL, 1993). Nesse cenário, o regionalismo aparece como oportunidade para a construção majoritariamente interestatal de um marco político comum para o diálogo e mediação entre a “região” e o “mundo” (ou outras regiões) (SÖDERBAUM, 2015). Assim, nas palavras de Andrew Hurrell (1993, p. 3), o regionalismo pode ser entendido como:

[...] o conjunto de políticas de um ou mais Estados destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas.

Desse modo, ao falarmos em regionalismo, é importante ter em consideração fatores políticos, sociais e econômicos referentes às dimensões internacional, regional e nacional dos atores envolvidos (HURRELL, 1993; SANAHUJA, 2009; SÖDERBAUM, 2015; SOUZA, 2012). Para fazermos considerações sobre o regionalismo na América do Sul, por exemplo, é necessário ter em mente aspectos estruturais na dimensão internacional que geralmente servem como oportunidades ou constrangimentos para a região, e.g. a presença hegemônica dos Estados Unidos e o preço das *commodities* no mercado internacional

(BENZI; NAREA, 2018; SANAHUJA, 2009; SOUZA, 2012). Igualmente, é preciso considerar aspectos semelhantes no âmbito regional, tais como as complementariedades entre cadeias produtivas, a presença de conflitos e tensões intraestatais e afinidades ideológicas entre governos da região (BENZI; NAREA, 2018; SANAHUJA, 2009; SOUZA, 2012).

Sendo assim, o perfil assumido pelas iniciativas de regionalismo e integração regional é sobremaneira pautado pela política externa dos Estados que compõem uma determinada região (SANAHUJA, 2019; SOUZA, 2012). Se considerarmos o caráter “interméstico” da política externa – isto é, determinado tanto por fatores domésticos quanto internacionais (PINHEIRO, 2004) – temos no fator regional um importante espaço de articulação entre ambos os fatores (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Posto de outro modo, os processos de regionalismo podem servir como plataformas de projeção de pautas domésticas comuns entre Estados de uma determinada região em suas estratégias de inserção internacional (SÖDERBAUM, 2015). Os regionalismos, portanto, são também atravessados por uma das tensões fundamentais da política exterior: aquela entre posturas ideológicas e pragmáticas (GARDINI, 2011a).

Conforme coloca Gian Luca Gardini (2011a), muitos dos debates teórico-analíticos sobre política externa são caracterizados por uma dicotomia entre *pragmatismo* – visto como processo ideal, pautado por situações políticas concretas – e *ideologia*, geralmente conceitualizada de modo pejorativo, como excessivamente normativa e descolada da realidade. Contra esse tipo de enquadramento, Gardini (2011a) sugere que pragmatismo e ideologia não são elementos dicotômicos na política externa, mas sim *complementares*. Nas palavras do autor:

A relação dicotômica entre visões ideológicas da política, de um lado, e abordagens pragmáticas e neutras, de outro lado, é na melhor das hipóteses mal concebida. Valores são um elemento chave para qualquer entendimento de atividades sociais [...]. Não só as doutrinas políticas revolucionárias ou radicais são ideológicas, mas também o são o conservadorismo e o liberalismo. Em certa medida, nem o próprio pragmatismo escapa dessa lógica, posto que seus pressupostos e julgamentos são guiados por preferências orientadas por valores (GARDINI, 2011a, p. 15, tradução nossa⁴).

⁴ No original: “The dichotomous relationship between ideological views of politics or policies on the one hand, and “pragmatic,” value-free approaches to them, on the other, is at best misconceived. Values are key to any understanding of all social activities [...]. Not only are revolutionary or radical political doctrines ideological, but so are conservatism and liberalism. To a degree, not even pragmatism itself escapes this logic in that its assumptions and judgments are guided by value-oriented preferences”. (GARDINI, 2011a, p. 15).

No entanto, ainda seguindo Gardini (2011a), é possível estabelecer uma distinção entre políticas exteriores ditas mais “ideológicas” e aquelas ditas mais “pragmáticas”. Tal distinção, para o autor, seguiria os seguintes critérios:

Uma **política externa pragmática** é baseada no princípio de que a utilidade, funcionalidade e praticidade das ideias, políticas e propostas são o critério de seu mérito. [...] Uma forte ênfase é dada à avaliação das ações de acordo com suas consequências práticas. Uma política externa pragmática pode ser caracterizada pelo planejamento de médio-prazo e pela política de Estado, mais que de governo.

Uma **política externa ideológica** enfatiza princípios e soluções doutrinários, em vez da adaptabilidade e das consequências práticas de assertivas e ações. [...] prioriza posições e remédios preconcebidos sobre sua real viabilidade e utilidade. Uma política externa ideológica pode ser associada e caracterizada pelo planejamento de relativamente curto-prazo e por uma visão personalizada das relações internacionais relacionadas a um líder ou governo específico, mais que a um interesse nacional consistente (GARDINI, 2011a, p. 17, tradução nossa, grifo do autor⁵).

Temos, até o momento, que as políticas externas dos países que compõem uma região são um fator determinante para os rumos do regionalismo; são elas que dão substância e orientação à região enquanto espaço de articulação política (GARDINI, 2011b; SANAHUJA, 2019). Sendo assim, a composição dos regionalismos é também atravessada por processos políticos ora percebidos como mais ideológicos, ora como mais pragmáticos (GARDINI, 2011b). Novamente com Gardini (2011a), é importante ressaltar o caráter complementar desses elementos. Assim, uma determinada configuração de regionalismo é composta por fatores pragmáticos e ideológicos, de acordo com a conjuntura regional e internacional na qual se insere.

⁵ No original: “A **pragmatic foreign policy** is a foreign policy based on the principle that the usefulness, workability, and practicality of ideas, policies, and proposals are the criteria of their merit. [...] Strong emphasis is placed on evaluation of assertions and actions according to their practical consequences. A pragmatic foreign policy may be associated with and characterized by medium-term planning and state, rather than government, policy. An **ideological foreign policy** emphasizes principles and doctrinaire solutions over adaptability and the practical consequences of assertions and actions. [...] prioritizes preconceived positions and remedies over their actual viability and usefulness. An ideological foreign policy may be associated with and characterized by relatively short-term planning and a personalized vision of international relations related to a specific leader or administration rather than to a consistent national interest.” (GARDINI, 2011a, p. 17).

Gardini (2011a) estabelece uma estrutura de análise para compreender as interações entre elementos ideológicos e pragmáticos em política externa, estendendo-a também para a análise da projeção externa de blocos regionais intergovernamentais, notadamente os presentes na América do Sul (GARDINI, 2011b). Segundo o modelo do autor, há cinco fatores que devem ser levados em consideração para pensar nos encontros entre pragmatismo e ideologia. Em primeiro lugar, temos os *fins e propósitos*, isto é, os objetivos que se pretende alcançar e suas implicações estratégicas. Em segundo lugar, os *meios disponíveis* para se alcançar esses objetivos, em termos de capacidades materiais e imateriais. O terceiro fator é a *agência* de líderes políticos, especialmente relevante dado o caráter presidencialista dos sistemas políticos latino-americanos. O quarto diz respeito ao próprio *processo* de desenho e implementação de políticas externas, de acordo com as rotinas burocráticas e barganhas políticas nele envolvidas. Finalmente, o quinto fator é o *contexto político e histórico* do cenário regional e internacional para o qual a política externa se direciona.

Levando em consideração esses elementos, nas seções que seguem apresentaremos uma análise de elementos pragmáticos e ideológicos presentes tanto no processo de criação da UNASUL quanto no de sua recente dissolução.

A “Onda Rosa” e o Regionalismo Sul-Americano: As Origens da UNASUL

Como mencionamos na seção anterior, a compreensão e análise de mecanismos e iniciativas de regionalismo e integração regional exige a consideração tanto de elementos estruturais do cenário internacional quanto de conjunturas específicas no interior da região em questão, incluindo também considerações sobre os seus Estados-membros (SANAHUJA, 2009). Ambos os fatores apresentam tanto a estruturas de oportunidades e desafios frente às quais os regionalismos se posicionam, quanto as configurações assumidas pelas regiões em seus esforços conjuntos de inserção internacional (SANAHUJA, 2009).

Nesse sentido, começaremos a nossa apresentação da UNASUL a partir de algumas breves considerações sobre a conjuntura *internacional* que se apresentava no contexto de criação da organização, em meados da primeira década do século XXI. Um fator importante, nessa linha, foi um certo afastamento da presença hegemônica dos Estados Unidos na região. Fatores como o rechaço à proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), somado a uma ênfase da política externa estadunidense na Guerra ao Terror no Oriente Médio, abriu um espaço de certo ‘respiro’ para a articulação de forças políticas mais auto-

nomistas – algumas abertamente anti-imperialismo estadunidense – na região (WEBBER, 2017).

A isso se acrescenta ainda a crise financeira de 2008, que atingiu especialmente os EUA e em grande medida teve impactos minoritários na América Latina. Enquanto os EUA e demais países no Norte Global se concentravam em programas de recuperação da crise, abriram-se janelas de oportunidades para que países no Sul buscassem novas estratégias e plataformas de inserção econômica internacional (vide a formação dos BRICS e posteriormente de seu Banco de Desenvolvimento, ou as próprias propostas de criação do Banco do Sul junto à UNASUL) (TOUSSAINT, 2008). Ainda em termos de fatores na economia mundial, é preciso mencionar a vertiginosa ascensão da China como potência econômica global, acompanhada de uma notável aproximação comercial do gigante asiático com a América Latina (GASPERIN; GUERRA, 2019; SLIPAK, 2014). Nos primeiros anos do século XXI, a China se tornou o principal parceiro econômico da maioria dos países latino-americanos, inaugurando o *boom das commodities* que financiou o novo ciclo político nacional-desenvolvimentista vivenciado na região (MORENO, 2015).

Em termos da *região*, temos uma mudança de ciclo político – e, por extensão, de projetos de regionalismo – de grandes proporções. Ao longo da década de 1990, prevaleceram na América Latina governos de alinhamento político-ideológico neoliberal, com políticas externas pautadas sobremaneira pelo Consenso de Washington⁶. Assim, vigorou nesse período o que a literatura convencionou chamar de “regionalismo aberto”: um modelo baseado por uma integração sobretudo econômica, nos moldes da liberalização financeira e comercial, atração de capitais e empresas transnacionais e inserção da América Latina na globalização neoliberal (HURRELL, 1993; NERY, 2016; SANAHUJA, 2009). Contudo, o fim da década de 1990 e início dos anos 2000 assistiu a uma erosão desse modelo: graves crises econômicas, políticas e sociais atravessaram de modo generalizado a região (HURRELL, 1993; NERY, 2016; SANAHUJA, 2009).

Desse modo, o início do século XXI foi marcado na América Latina pela formação de um novo ciclo político e econômico, caracterizado sobremaneira pelo abandono do consenso neoliberal (GARCIA, 2008; WEBBER, 2017). Com grande respaldo de movimentos sociais que protagonizaram as lutas anti-neoliberais na região, emergiram governos comprometidos com modelos de governança pautados por um maior controle estatal sobre a economia, fortes

⁶ Pacote de ajustes estruturais de cunho neoliberal formulado pelo Departamento de Estado dos EUA, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e outorgado à América Latina como pré-requisito para a concessão de novos empréstimos à região (WEBBER, 2017).

programas de redistribuição de renda e assistência social e intensificação da participação política de grupos marginalizados (GARCIA, 2008; WEBBER, 2017). A esse conjunto de novos governos na região – que abarca experiências tão diversas quanto os neodesenvolvimentismos (Argentina, Brasil, Uruguai) e as propostas de “Bem Viver” e “Socialismo do século XXI” (Bolívia, Equador, Venezuela) – convencionou-se chamar de *onda rosa* (WEBBER, 2017). Em linhas gerais, o termo se refere à consolidação de um ciclo político de governos democráticos de alinhamento ideológico à esquerda e centro-esquerda na região.

Dentre as características marcantes dos governos de *onda rosa*, em que pese as diferenças políticas existentes entre eles, uma que aqui merece especial atenção é o seu comprometimento com a integração regional. Posto que grande parte da força política que impulsionou a ascensão democrática dos novos governos na região foi de rechaço às políticas neoliberais⁷ – largamente percebidas como associadas à atuação dos EUA e de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial – a afirmação da *autonomia e desenvolvimento* regional se tornou uma importante plataforma das políticas externas dos novos governos e, por extensão, da projeção internacional da região (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). A *integração latino-americana*, em um cenário de forte afinidade político-ideológica e espírito cooperativo entre as principais lideranças da região, se tornou uma característica prioritária da *onda rosa* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Nesse sentido, são dignos de nota fatores como a expansão social das agendas do MERCOSUL (bem como a inclusão da Bolívia e Venezuela no interior do bloco⁸), e a criação de novos blocos regionais, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a própria União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (NERY, 2016; SOUZA, 2012).

⁷ Uma certa superação do ‘paradigma neoliberal’ é uma característica ressaltada por um conjunto de autores em suas análises da “onda rosa” na América Latina, em especial em termos de política externa – ver, por exemplo, Cervo (2008). Sustenta-se em posturas de não-subserviência à hegemonia estadunidense e às ‘regras de mercado’ indiscriminadamente avançadas por organizações internacionais e instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), além da retomada de uma participação mais ativa do Estado na gestão da economia e políticas de redistribuição social (WEBBER, 2017). Contudo, é importante lembrar que grande parte dos Estados latino-americanos manteve-se fiel ao “tripé macroeconômico” consolidado no período neoliberal, priorizando uma inserção na economia internacional pautada pelas regras de competitividade de mercado – veja-se Côte e Souza (2020). Nos termos desse artigo, a convivência entre posturas discursivas e políticas desafiadoras ao consenso neoliberal e a manutenção de princípios de política econômica herdados do neoliberalismo denota justamente a dimensão de coexistência e complementariedade entre “ideologia” e “pragmatismo” destacada por Gardini (2011a).

⁸ A adesão da Bolívia até a presente data não foi ratificada por todos os Estados-membros, e a Venezuela se encontra suspensa do bloco.

Trazendo a discussão especificamente para o caso da UNASUL, é importante considerar também aspectos da política externa de alguns dos Estados-membros do que viria a ser a organização. Nessa linha, ressalta-se o protagonismo do Brasil, sendo a criação da UNASUL parte de décadas de esforços da política exterior do país para consolidar um regionalismo especificamente *sul-americano*, onde poderia projetar uma hegemonia regional sem a competição representada pelo México no regionalismo latino-americano mais amplo (GALVÃO, 2009; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Assim, os esforços rumo à construção de um regionalismo da América do Sul remontam ainda a governos brasileiros do período neoliberal – notadamente os de Itamar Franco e FHC – que estabeleceram as bases para pensar em uma Área de Livre Comércio na América do Sul, bem como na consolidação de uma “zona de paz” na região (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015).

Nesse sentido, ainda durante o governo FHC foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), como plataforma para promover uma integração – em termos de liberalização econômica – entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN) (NERY, 2016; SOUZA, 2012). Contudo, com a referida virada à esquerda na região, esse projeto de regionalismo passou a ser disputado por países do eixo “bolivariano”, com protagonismo da Venezuela (SANAHUJA, 2009). Tais países – aos quais se somou a Argentina – rechaçaram a atribuição de um caráter de livre comércio à progressão da CASA (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; TORRES, 2011). Desse modo, a transformação do fórum de coordenação CASA na organização internacional UNASUL, efetivada em tratado constitutivo de 2008 – o Tratado de Brasília – se deu sem nenhuma menção ao “livre comércio” como parte dos objetivos da organização (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; TORRES, 2011).

Assim, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) pode ser melhor compreendida como uma organização de coordenação política entre os Estados da América do Sul. Um objetivo central da nova instituição é fazer um contraponto à hegemonia hemisférica exercida pelos Estados Unidos, constituindo um espaço autônomo para a deliberação de questões políticas, econômicas, sociais e securitárias (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018; SANAHUJA, 2009). Há, nesse sentido, um esforço de construção de um regionalismo para muito além da pauta econômica. Efetivamente, o foco da UNASUL é na concertação política entre Estados, solução intrarregional de litígios e eventuais crises nos e entre os países-membros, coordenação de políticas sociais (cobrindo áreas como meio ambiente, saúde e educação) e, em termos econômicos, promoção de projetos de

infraestrutura integrando a região (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; PASCUAL, 2013; SOUZA, 2012).

Alguns desses elementos ficam evidentes no próprio tratado constitutivo da UNASUL, assinado e ratificado por todos os 12 países que compõem a região⁹. O Tratado de Brasília, assinado em 23 de maio de 2008 na capital brasileira, estabelece como estrutura institucional da organização os seguintes órgãos: Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; Conselho de Delegadas e Delegados e Secretaria-Geral, além da Presidência Pro Tempore (FIGUEIREDO, 2014). A estes, se somam Conselhos Ministeriais Setoriais e eventuais Grupos de Trabalho (FIGUEIREDO, 2014). Nessa estrutura, já fica evidente uma importante característica da UNASUL: seu caráter intergovernamental, que reflete ainda o notório presidencialismo sul-americano, com suas principais instâncias compostas por altos funcionários do Poder Executivo dos Estados-membros. Destaca-se, ainda, a regra da unanimidade, de modo que o processo decisório da organização prioriza o consenso (SANAHUJA, 2009).

Ainda como parte da estrutura institucional da UNASUL, entre 2008 e 2012 foram criados uma série de Conselhos setoriais para orientação das atividades de governança da organização (NERY, 2016). Temos, nesse sentido, os seguintes departamentos: Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS); Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS); Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPDM), Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Educação (CSE); Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT); e Conselho Sul-Americano Eleitoral (CEU) e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Esse último teve grande projeção, assimilando a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e implementando importantes projetos infraestruturais na região¹⁰. Tal abrangência de áreas de atuação demonstra o caráter multidimensional e a prevalência de elementos políticos e sociais sobre os econômicos do projeto da UNASUL.

⁹ Sendo eles: América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

¹⁰ Para uma exposição mais detalhada sobre os projetos e eixos de atuação da IIRSA, sugerimos a leitura de Honório (2013).

Além dos projetos de infraestrutura realizados no seio do COSIPLAN, outro importante marco de atuação da UNASUL foi a mediação de crises políticas e tensões interestatais que emergiram na região. Um exemplo, logo no início da institucionalização da UNASUL, foi a mediação da crise de *Media Luna* entre governos subnacionais rebeldes e o governo nacional na Bolívia¹¹ (PASCUAL, 2013). Em 2009, a organização foi fundamental na mediação de tensões entre Venezuela e Colômbia, devido ao aceite desta última à implementação de bases militares estadunidenses em seu território (PASCUAL, 2013). A UNASUL atuou ainda na mitigação de uma tentativa de golpe de Estado conduzida por forças policiais no Equador (PASCUAL, 2013; ROCHA, 2018).

Com essa breve introdução e contextualização da UNASUL, nos cabe agora analisá-la em termos de posicionamentos ideológicos e pragmáticos, conforme os entendimentos apresentados na seção anterior. Nesse sentido, é importante ressaltar a complementariedade existente entre pragmatismo e ideologia em políticas exteriores e projetos de regionalismo (GARDINI, 2011a, 2011b). Para fins analíticos, ainda assumindo a caracterização de Gardini (2011a), uma postura majoritariamente ideológica seria pautada por discursos doutrinários, de pouca aplicabilidade prática e mais voltada ao curto prazo. Uma postura majoritariamente pragmática, por outro lado, focaria mais nas consequências práticas de determinadas ações, visando interesses consistentes e de médio-prazo.

No caso da UNASUL, o elemento ideológico é bastante evidente, dada a já mencionada conjuntura regional da qual a organização nasceu. Não obstante, considerando os fatores de análise estabelecidos por Gardini (2011a, 2011b), é notório também o perfil pragmático assumido pela instituição. Em termos de *fins e propósitos*, a consolidação de uma instância de posicionamento político coordenado da América do Sul frente ao restante do mundo é sobretudo ideológica. Mas os *meios disponíveis* – ou melhor, tornados disponíveis – para tal fim apresentaram um caráter fortemente pragmático: a institucionalização por tratado, consequente atribuição de personalidade jurídica internacional à iniciativa, somada de uma estrutura institucional conforme com objetivos de médio e mesmo longo prazo. A *agência* dos líderes políticos, pautada por afinidade ideológica, se deu também a partir de critérios pragmáticos de superação da onda neoliberal e afirmação nacional, regional e internacional da *onda rosa* na região. Quanto ao *processo* de criação da UNASUL, nota-se também que diferenças ideológicas foram negociadas e superadas em prol do interesse pragmático de institucionalização da organização. Por fim, mas não menos importante, temos um *contexto*

¹¹ Para mais sobre a crise de Media Luna, ver Zabolotsky (2017).

político e histórico regional e internacional marcado por posturas ideológicas da *onda rosa*, mas que abriram janelas de oportunidade para a consolidação pragmática de projetos regionalistas de autonomia e desenvolvimento na região.

Mesmo em termo das políticas externas individuais dos Estados-membros, Gian Luca Gardini (2011b) nota que, em que pese as posturas inevitavelmente ideológicas da UNASUL, havia interesses e oportunidades bastante pragmáticos em jogo:

Com a UNASUL, o Brasil tem acesso a mais mercados, suprimento energético e acesso ao Pacífico, bem como a consolidação de uma plataforma para apoiar suas aspirações globais. O Chile encontra novos mercados, acesso a recursos energéticos e um meio para adereçar fricções com seus vizinhos. A Bolívia encontra novos mercados para o seu gás e um acesso mais fácil a estruturas portuárias. O Peru fortalece seu papel como um portal para a Ásia e lucra com a integração energética. A Colômbia pode regionalizar seus problemas internos e dissipar tensões com seus vizinhos, e a Venezuela viu uma oportunidade para avançar sua agenda bolivariana em nível regional, enquanto todos os outros membros também viram vantagens e oportunidades (GARDINI, 2011b, p. 245, tradução nossa¹²).

Outrossim, José Sanahuja (2017) sustenta que o “regionalismo pós-liberal” na América Latina (no qual destaca a UNASUL) não foi pautado somente pela ideologia. Por mais que uma repolitização ideológica de agendas de desenvolvimento, política externa e integração regional seja um marco dos governos da onda rosa, havia interesses bastante pragmáticos orientando os novos processos de regionalismo na região. Países com forte perfil agroexportador, como Brasil, Argentina e Uruguai, por exemplo, não poderiam aceitar as condições subjugaradoras de tratados de livre-comércio impostos pela União Europeia e os EUA (SANAHUJA, 2017). Ademais, a consolidação de projetos políticos questionadores de interesses estadunidenses e de demais potências do Norte Global exigia uma plataforma conjunta de apresentação de perspectivas e mitigação de represálias. Além disso, uma iniciativa forte de coordenação polí-

¹² No original: “*Within UNASUR Brazil would acquire enlarged markets, energy supply, and access to the Pacific, as well as a platform to support its global aspirations. Chile sought new markets, access to energy resources and a venue to address frictions with its neighbors. Bolivia would find new markets for its gas and easier access to port facilities. Peru would strengthen its role as a gate to Asia and profit from energy integration. Colombia could regionalize its internal problems and diffuse tensions with neighbors, and Venezuela saw an opportunity to advance its Bolivarian agenda at the regional level, while all other members saw some advantages and opportunities*”. (GARDINI, 2011b, p. 245).

tica, como a UNASUL, ajudaria a mitigar crises internas nos novos governos da região, como de fato aconteceu nos casos da Bolívia e Equador (ROCHA, 2018; SANAHUJA, 2017).

O Giro Liberal-Conservador e o Desmantelamento da UNASUL: Uma questão de ideologia?

Evidentemente, os pontos levantados na seção anterior não significam que a UNASUL é isenta de uma série de elementos problemáticos em sua instituição e atuação. Posturas ambíguas com relação à crise na Venezuela, por exemplo, serviram de substrato para críticas potentes à organização (COMINI; FRENKEL, 2014). Além disso, a UNASUL – notadamente no âmbito do COSIPLAN – serviu de instância legitimadora para projetos de desenvolvimento agressivos a comunidades tradicionais¹³, como no notório caso TIPNIS, na Bolívia¹⁴ (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012). Ainda no âmbito da COSIPLAN e seus projetos de infraestrutura, há vertentes de críticas que apontam para o enriquecimento de empresas público-privadas brasileiras envolvidas com a realização dos projetos, além da corrupção generalizada nos processos de licitação (HONÓRIO, 2019; SEBEN, 2015).

Apesar desse conjunto de críticas bastante legítimas à UNASUL, foi de outro teor o calvário que levou à sua dissolução. É importante notar que já no início da segunda década do século XXI, tanto o regionalismo da onda rosa quanto os governos desse ciclo começaram a passar por importantes turbulências. Novamente, consideramos importante ressaltar alguns elementos do cenário internacional e regional para entender essa mudança de conjuntura.

No plano internacional, nota-se um retorno de atenções da política externa estadunidense para a América Latina, agora inserindo parte da região em projetos de integração regional via acordos de livre comércio, como o Tratado Trans-Pacífico (TPP) (SANAHUJA, 2017). As oportunidades de inserção internacional via liberalização econômica que se abriram com o TPP para parte da região – notadamente Chile, Colômbia, México e Peru – trouxeram tensões, fragmentações e divergências quanto ao rumo dos mecanismos e estratégias de

¹³ Segundo levantamento do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense (UFF), há mais de 900 comunidades tradicionais (indígenas, camponesas, quilombolas etc.) que coexistem em territórios atravessados pelos planejamentos de integração infraestrutural da IIRSA/COSIPLAN (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012).

¹⁴ Para mais sobre a controvérsia de TIPNIS, envolvendo um conflito entre o Estado boliviano e comunidades indígenas amazônicas em torno da construção de uma rodovia parte da carteira da IIRSA/COSIPLAN, sugerimos a leitura de Delgado (2018) e Sólón (2018).

regionalismo então vigentes (SANAHUJA, 2017). Outro fator importante foi o desaceleramento planejado do crescimento econômico chinês, resultando em uma baixa no preço internacional das *commodities* que afetou negativamente a bonança de crescimento econômico vivenciada pela região no início do século (GASPERIN; GUERRA, 2019; MORENO, 2015; SLIPAK, 2014).

No plano regional, havia também uma série de desafios para os novos regionalismos sul-americanos. Grande parte dos países da região passaram por mudanças de governo, de modo que importantes lideranças comprometidas com a região se afastaram de posições de decisão (SANAHUJA; COMINI, 2018). São notórias, nesse sentido, as mortes de Néstor Kirchner (ex-presidente da Argentina e primeiro Secretário-Geral da UNASUL) e de Hugo Chávez, além da mudança do governo de Lula para o de Dilma, apontado por Saraiva e Gomes (2016) como menos comprometido com a integração da América do Sul. Além disso, os governos da onda rosa passaram por períodos de turbulência interna e contestação popular, vide as jornadas de junho de 2013 no Brasil (WEBBER, 2017).

Ainda no plano regional, as crescentes controvérsias envolvendo o regime de Nicolás Maduro na Venezuela geraram importantes tensões entre posicionamentos de lideranças da região, algumas aliadas de Maduro, outras favoráveis a uma mudança de regime no país (COMINI; FRENKEL, 2014). Finalmente, diante das oportunidades e investidas neoliberais dos EUA, um novo bloco de integração regional surgiu na América Latina: a Aliança do Pacífico (AP), reunindo Chile, Colômbia, México e Peru em uma plataforma de negociações para a inserção liberal na economia mundial (SANAHUJA, 2017). Esse fator também levou a tensões entre defensores do suposto “pragmatismo” da AP e o que passou a se notar como excesso de “ideologia” das iniciativas de regionalismo “pós-liberal” (SANAHUJA; COMINI, 2018).

É diante desse cenário complexo que toma lugar uma nova reconfiguração de ciclo político na América do Sul. Face a campanhas de deslegitimação e rechaço aos governos progressistas, as sociedades sul-americanas alcançaram altíssimo grau de polarização política, culminando na ascensão respaldada por voto popular¹⁵ de novos governos de direita e mesmo extrema-direita em grande parte da região (SANAHUJA; COMINI, 2018; SVAMPA, 2019). Em linhas gerais, governos alinhados a um perfil “liberal-conservador” – isto é, ao mesmo tempo apoiadores de um modelo econômico neoliberal e com o rechaço a pautas

¹⁵ Uma exceção aqui seria o Brasil, onde a transição para o ciclo liberal-conservador alinhado à direita se deu a partir de uma ruptura democrática via golpe parlamentar (BASTOS, 2017). De todo modo, as eleições de 2018 confirmaram a guinada à direita do país, com a vitória de Jair Bolsonaro.

sociais progressistas (feminismo, direitos LGBTQIA+, combate ao racismo etc.) – chegaram ao poder em importantes países da América do Sul, a exemplo de Mauricio Macri na Argentina, Jair Bolsonaro no Brasil, Sebastián Piñera no Chile, Iván Duque na Colômbia e Lenin Moreno no Equador (SANAHUJA; COMINI, 2018; SVAMPA, 2019).

De um lado, diante do referido cenário de grande polarização política, esses novos governos têm buscado se afirmar a partir do desmantelamento, ataque e rechaço a políticas públicas que foram símbolo das gestões anteriores, principalmente em termos de mecanismos de intervenção estatal na economia e políticas robustas de assistência social (SVAMPA, 2019; SVAMPA; MODONESI, 2017). De outro lado, mas como parte do mesmo processo, essas iniciativas das “novas direitas” na região se direcionam também a um desmantelamento das políticas exteriores dos governos da onda rosa, que passam a ser caracterizadas como excessivamente ideológicas e desprovidas de qualquer vínculo com o “interesse nacional” (SANAHUJA; COMINI, 2018). Agora, entram em voga políticas externas de realinhamento às diretrizes de Washington, busca por participar de iniciativas e blocos do Norte Global – notadamente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e ataque aos redutos sobreviventes de governos ditos ‘bolivarianos’ na região: notadamente a Venezuela (SANAHUJA, 2017).

É diante desse cenário de giro liberal-conservador nos governos sul-americanos e em suas políticas externas que a UNASUL passa a ser gradativamente dilapidada. É certo que desde 2014 a organização passava por paralisações e problemas devido a desentendimentos quanto à substituição de presidência *pro tempore* e de divergências entre membros sobre como adereçar a crise venezuelana (COMINI; FRENKEL, 2014). Contudo, é a partir de 2018 que a UNASUL passa a ser alvo do fogo-cruzado das novas direitas sul-americanas e suas tentativas de reorientar o regionalismo aos moldes econômicos neoliberais (SANAHUJA; COMINI, 2018). Começando pela Colômbia em meados de 2018, seguida de uma debandada coletiva de Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai em 2019, a maioria dos Estados-membros da UNASUL denunciaram o Tratado de Brasília, efetivando assim suas respectivas saídas da organização (SANAHUJA; COMINI, 2018).

O que nos chama especial atenção, aqui, é o teor dos discursos das lideranças regionais em suas justificativas para a saída da UNASUL¹⁶. Em linhas

¹⁶ Por uma questão de escopo do artigo, priorizamos exclusivamente discursos no âmbito de governos do recente giro liberal-conservador justificando a saída da UNASUL. Um possível encaminhamento para futuras investigações seria trazer também uma análise de discursos dos governos da “onda rosa” justificando a criação da instituição.

gerais, na maioria dos posicionamentos oficiais esteve presente uma crítica ao caráter “ideológico” assumido pela UNASUL, que teria inviabilizado a efetividade da organização. Nesse sentido, Iván Duque declarou em discurso à população colombiana que “a UNASUL é uma instituição que foi criada para fraturar o sistema interamericano. Uma instituição que serviu aos propósitos de uma ditadura [...] não podemos seguir sendo parte de uma instituição que foi a maior cúmplice da ditadura da Venezuela”¹⁷. Aqui, a mensagem implícita é que o caráter ideológico da UNASUL – “fraturador” do sistema interamericano (que inclui os EUA) – teria feito a organização conivente com arbitrariedades cometidas sob o regime venezuelano, caracterizado por Duque como “ditadura”.

Em linhas semelhantes, o presidente argentino Mauricio Macri afirmou que “a UNASUL é o último erro, onde prevaleceu a ideologia e os preconceitos em vez das necessidades do povo. Sobretudo, não pôs um limite ao que hoje está sofrendo o povo venezuelano”¹⁸. Já Lenin Moreno, presidente do Equador, apresentou a seguinte crítica: “alguns mandatários irresponsáveis tiveram o capricho de nomear seus amigos para a secretaria da organização, replicando os piores vício do socialismo do século XXI”¹⁹. Com essa declaração, o presidente equatoriano reivindicou de volta o edifício que servia de sede para a organização²⁰. Diante disso, o governo uruguaio de Lacalle Pou divulgou um comunicado anunciando a saída do Uruguai da UNASUL, caracterizada como “um organismo regional baseado em alinhamentos político-ideológicos e que, de fato, deixou de funcionar: já não conta com sede e carece de secretaria geral operativa”²¹. Já o Chanceler paraguaio Luis Castiglioni, ao anunciar a saída do

¹⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=39PBWy7O8Sc&feature=emb_title. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Unasur es una institución que fue creada para fracturar el sistema interamericano. Una institución que sirvió de comodín para los propósitos de una dictadura. [...] no podemos seguir siendo parte de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela*”.

¹⁸ Disponível em: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acta-defuncion-unasur-creacion-nuevo-bloque_0_ajH0TcdUL6.html. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*La Unasur es el último error, donde prevaleció la ideología y los prejuicios en vez de las necesidades de la gente. Y sobre todo por no haber puesto un límite a tiempo de lo que hoy está sufriendo el pueblo venezolano*”.

¹⁹ Disponível em: <https://www.france24.com/es/20190314-unasur-lenin-latioamerica-ecuador-kirchner>. Acesso em: 12 jun. 2020. No original: “*Algunos mandatarios irresponsables se encapricharon en nombrar a sus amigos a la Secretaría de la organización replicando los peores vicios del socialismo del siglo XXI*”.

²⁰ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/equador-se-retira-da-unasul-pede-devolucao-do-predio-que-sedia-organismo-23521027>. Acesso em: 12 set. 2020.

²¹ Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-abandona-unasur-nid2341906>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Se trata de un organismo regional, basado en alineamientos político ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaria general operativa*”.

Paraguai, afirmou que “a UNASUL fracassou rotundamente pela ideologização a que foi submetida”²².

De especial relevância, são as declarações do governo de Sebastián Piñera, no Chile, sobre a UNASUL. Tais declarações foram proferidas durante uma cúpula de Chefes de Estado em Santiago, na qual se anunciou uma iniciativa substituta da UNASUL, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUR). Na ocasião, Piñera afirmou que “a UNASUL fracassou por excesso de ideologismo e burocracia”²³. Ainda segundo o mandatário, o PROSUR – iniciativa puxada pela liderança política chilena – se apresentaria como “um fórum sem ideologia nem burocracia, para que todos os países democráticos da América do Sul possamos dialogar, nos coordenar, colaborar e fazer ouvir a nossa voz”²⁴. A isso, o chanceler chileno Roberto Ampuero acrescentou que o PROSUR “tem como critério central que se trate de uma integração concreta e pragmática”²⁵, isto é, um caráter contrário àquele “ideológico” que teria prevalecido na UNASUL.

Finalmente, o Brasil, cujo apoio à criação da UNASUL foi um dos baluartes da estratégia de projeção de poder regional e global dos governos anteriores, acatou sem reticências ao novo projeto de regionalismo liderado pelo Chile. Segundo nota do Itamaraty:

Em 22 de março último, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram documento por meio do qual indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em substituição à UNASUL. O novo foro terá estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros²⁶.

²² Disponível em: <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-abandona-unasur-y-propondra-otra-plataforma-de-integracion/>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Creemos que el Unasur ha fracasado rotundamente por la ideologización a la que se sometió*”.

²³ Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/pinera-asegura-que-la-unasur-fracaso-por-exceso-de-ideologismo-y-burocracia/20000035-3926846>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Unasur fracasó por exceso de ideologismo y burocracia*”.

²⁴ No original: “*un foro sin ideología ni burocracia, para que todos los países democráticos de América del Sur, podamos dialogar, coordinarnos, colaborar y hacer escuchar nuestra voz*”.

²⁵ No original: “*tiene como criterio central que se trate de una integración concreta y pragmática*”.

²⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/15/itamaraty-diz-ter-formalizado-saida-do-brasil-da-unasul.ghtml>. Acesso em: 12. set 2020.

À declaração, somaram-se os notórios *tweets* do mandatário brasileiro Jair Bolsonaro. Em suas redes sociais, o presidente celebrou o abandono da UNASUL e a entrada do Brasil na PROSUR, sem deixar de enfatizar a relação entre UNASUL e os governos da onda rosa na região: “A Unasul nasceu em 2008 como um projeto do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sendo apoiado por Lula”²⁷. Ainda sobre a substituição da UNASUL, pela PROSUR, o presidente postou em suas redes que “Os principais pilares serão a democracia, a prosperidade e o respeito às soberanias, opostos ao avanço totalitário observado no continente nos últimos anos com a UNASUL”²⁸.

Diante dessas declarações, o que se nota é que o ocaso e abandono da UNASUL foi justificado pelo suposto caráter excessivamente “ideológico” da organização, que seria então substituído e corrigido pelo caráter eminentemente “pragmático” da PROSUR, que surgiu no lugar da organização. O elemento problemático nesse tipo de construção discursiva, é que o abandono da UNASUL e o realinhamento econômico neoliberal do regionalismo sul-americano aparece como desprovido de ideologia; ou mesmo como “desideologizador” da região (SANAHUJA, 2019). Nesse sentido, é importante lembrar com Gardini (2011a) que tanto o conservadorismo quanto o liberalismo são também espectros políticos e ideológicos. Como coloca José Sanahuja (2019, p. 115, tradução nossa²⁹):

Não obstante, esses argumentos [sobre des-ideologização da região] tem formado parte de discursos de mobilização e coesão política mais amplos, assumidos pelos governos das “novas direitas”. Discursos funcionais ao giro conservador e à deslegitimação do adversário na arena política interna, vinculando-o a posições e atores “bolivarianos”, em momentos em que há uma visível erosão de sua popularidade e respaldo social. [...] Tudo isso desmente o caráter pretensamente “pragmático” e “desideologizado” dessas políticas exteriores, e que elas servem realmente a propósitos de política exterior, e não a exigências eleitorais da política interna.

²⁷ Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1118101835057963008>. Acesso em: 12 set. 2020.

²⁸ Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1109408486578941952>. Acesso em: 12 set. 2020.

²⁹ No original: “*Sin embargo, esos argumentos han sido parte de discursos de movilización y cohesión política más amplio, asumidos por los gobiernos de las “nuevas derechas”. Discursos funcionales al giro conservador y a la deslegitimación del adversario en la arena política interna, al que se vincula con posiciones y actores “bolivarianos”, en momentos en los que se ha producido una visible erosión de su popularidad y respaldo social. [...] A la postre, todo ello desmiente el carácter pretendidamente “pragmático” y “desideologizado” de esas políticas exteriores, y que estas sirvan realmente a propósitos de política exterior, y no a exigencias electorales y de política interna*” (SANAHUJA, 2019, p. 115).

Ainda seguindo o modelo de Gardini (2011a), é possível tecer uma breve análise sobre a relação pragmatismo/ideologia no perfil de regionalismo assumido com o giro liberal-conservador e subida ao poder das “novas direitas” na América do Sul. Em termos de *fins e propósitos*, seguimos Sanahuja (2019) na percepção de que o desmantelamento da UNASUL e proposição da PROSUR diz muito mais respeito à necessidade de as novas forças políticas se afirmarem como opostas às anteriores (da onda rosa) do que a objetivos concretos de política externa e projeção internacional da região (ausentes tanto nos discursos quanto no tratado constitutivo da PROSUR). Prevalece, então, um caráter sobretudo ideológico, mais que “pragmático”. Em termos de *meios disponíveis*, ao se apresentar como “não-burocrática”, a PROSUR opta por não constituir estrutura institucional, tampouco adotar um processo decisório rígido. Não há, pois, nenhuma garantia ou previsão de que as decisões ali tomadas sejam levadas a longo-prazo, prevalecendo novamente, de acordo com os critérios de Gardini (2011a), uma postura sobremaneira ideológica.

Quanto à *agência* dos líderes políticos, também se aplicam as observações de Sanahuja (2019) que mobilizamos sobre os *fins e propósitos*: foram pautadas mais por posturas ideológicas de afastamento dos governos anteriores e contração a um ‘fantasma’ do bolivarianismo do que por pautas concretas para o novo modelo de regionalismo proposto. Quanto ao *processo*, pela ausência de burocracia e institucionalização, pode-se argumentar que o modelo de regionalismo representado pelo PROSUR não tem nada de pragmático no sentido apresentado por Gardini (2011a), ou seja, de previsão de resultados concretos para além do curto-prazo. Finalmente, com relação à inserção no atual *contexto político e histórico*, compartilhamos com Sanahuja (2017, 2019) e Sanahuja e Comini (2018) uma percepção de inadequação pragmática. Ao apostar em um retorno à inserção econômica neoliberal e abrir mão da concertação política institucionalizada, os atuais governos sul-americanos se põem em situação de vulnerabilidade e descompasso com relação a posicionamentos crescentemente protecionistas dos principais parceiros econômicos da região (EUA e China), fragilizando também as possibilidades de respostas contra-cíclicas mediante eventuais novas crises na economia mundial.

Considerações Finais

Em anos recentes, a América do Sul tem passado por uma reconfiguração de ciclo político. Enquanto nas décadas anteriores prevaleceu uma “onda rosa” de governos de esquerda e centro-esquerda no espectro político-ideológico, atu-

almente nota-se um giro liberal-conservador protagonizado por “novas direitas” na região. Os governos da onda rosa se comprometeram com o regionalismo sul-americano, atribuindo-lhe uma nova configuração, avessa às diretrizes neo-liberais que até então prevaleciam na região. Uma organização exemplar desse novo regionalismo foi a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), voltada sobremaneira para o diálogo e mediação política, projetos infraestruturais e coordenação multidimensional de políticas sociais entre os Estados-membros. Com o giro liberal-conservador, esse modelo de regionalismo foi colocado em questão, em um processo que paulatinamente levou ao desmantelamento da UNASUL e sua substituição por um novo fórum de diálogo, mais alinhado ao perfil ideológico dos governos de turno, o PROSUR.

Conforme argumentamos ao longo do artigo, o cerne das justificativas para o abandono da UNASUL foi a atribuição discursiva de um caráter excessivamente ideológico à organização, vide as falas de Chefes de Estado apresentadas na terceira seção. Nesse sentido, os governos de turno apresentam suas próprias políticas exteriores – e a proposta de regionalismo centrado no PROSUR – como livres de ideologia e sobremaneira “pragmáticas”. Contra essa perspectiva, mobilizamos o esquema analítico de Gian Luca Gardini (2011a, 2011b) para fazer três argumentos principais. O primeiro deles, que não é possível estabelecer uma relação dicotômica entre pragmatismo e ideologia no regionalismo e na política externa: ambos são elementos complementares. Em segundo lugar, nessa mesma linha, argumentamos que em que pese o caráter confessadamente ideológico da UNASUL, sua institucionalização e atuação esteve pautada por uma série de objetivos e ações de cunho bastante pragmático. Finalmente, argumentamos também que as políticas externas e as propostas de regionalismo dos governos do giro liberal-conservador, ao contrário do que afirmam, não estão livres de ideologia. Pelo contrário, ainda nos termos analíticos propostos por Gardini (2011a), as posturas dos governos de turno nos parecem muito mais ideológicas e doutrinárias do que efetivamente pragmáticas em suas posições.

Por fim, essa percepção analítica não exime a UNASUL de críticas a respeito de sua forma de institucionalização e atuação, que poderiam ser melhor exploradas em termos de “lições aprendidas” em um trabalho posterior. Por hora, gostaríamos de sinalizar a importância do regionalismo para uma inserção assertiva da América do Sul – historicamente vilipendiada pela dependência política e econômica internacional – no cenário político mundial. Nesse sentido, a UNASUL foi uma importante experiência de busca por autonomia e desenvolvimento da região, de afirmação de um projeto político *próprio* frente a diretrizes internacionais, de ampliação da cooperação intrarregional para muito além do

viés econômico e de construção incipiente de um sentido de identidade para a América do Sul. Que descanse em paz.

REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 13 set. 2020.

BENZI, D.; NAREA, M. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 275, p. 15, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, J.; RIBEIRO HOFFMANN, A. R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, Toronto, v. 40, n. 1, p. 48–62, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08263663.2015.1031475>. Acesso em: 13 set. 2020.

CELLI JUNIOR, U. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. *In*: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (org.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 19-38.

CERVO, A. L. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 nov. 2020.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 250, p. 20, 2014.

CÔRTE, C.; SOUZA, L. Políticas econômicas incrementais: o caso do tripé macroeconômico na Argentina, Bolívia, Brasil e México. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 41, n. 74, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/66735/40242>. Acesso em: 04 nov. 2020.

DELGADO, A. C. T. Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/818>. Acesso em: 16 ago. 2019.

FIGUEIREDO, A. G. de B. A União de Nações Sul-Americanas: Institucionalidades e Desafios. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 137-152, 2014.

FRANCO, A.; ROBLES, F. Integración: Un marco teórico. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 30, p. 18-23, 1995.

GALVÃO, T. G. South America: construction through reinvention (2000 - 2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292009000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 13 set. 2020.

GARCIA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur: Del destino a la construcción de un futuro. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 217, p. 118-126, 2008.

GARDINI, G. L. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. In: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (org.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011a. p. 13-35.

GARDINI, G. L. Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration. In: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (org.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011b. p. 235-255.

GASPERIN, H.; GUERRA, L. The Dragon and the Condor: China's Rise and Latin America's Developmental Anxieties. **Ante Portas**, Ostrowiec, Polonia, v. 25, 2019. Disponível em: http://anteportas.pl/wp-content/uploads/2019/12/AP.XII_Gasperin-Guerra.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

HONORIO, K. dos S. Política regional e projeção de interesses privados. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, 2019. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/968>. Acesso em: 13 set. 2020.

HONORIO, K. dos S. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-Americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais San Tiago Dantas), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

HURRELL, A. Os Blocos Regionais nas Américas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 22, 1993. Tradução: José Roberto Martins Filho. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/22/rbcs22_06.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

MORENO, C. **O Brasil Made in China**: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. esp. 3, p. 59–75, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 13 set. 2020.

PASCUAL, R. UNASUR: La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal. *In*: KAN, J.; PASCUAL, R. **Integrados (?)**: Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Argentina: Imago Mundi, 2013. p. 219-300.

PINHEIRO, L. A. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis**, Santiago, v. 11, n. 31, p. 295–332, 2012. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682012000100017&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 13 set. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, Argentina, n.5, 2018. Disponível em: <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/11498>. Acesso em: 13 set. 2020.

ROCHA, P. D. A Unasul, o Conselho de Defesa Sul-Americano e a prevenção de conflitos na América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 47, p. 62–82, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83100>. Acesso em: 13 set. 2020.

SANAHUJA, J. A. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *In*: MESA, M. (coord.). **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional**: Anuario CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ, 2019. p. 107–127.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Proprio**, Managua, v. 44, p. 29–76, 2017.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. *In*: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES]. **Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES,

2009. p. 11–54. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SANAHUJA, J. A.; COMINI, N. Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 275, p. 15, 2018.

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. B. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 25, n. 50, 2016. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677>. Acesso em: 13 set. 2020.

SEBBEN, F. **Infraestrutura e desenvolvimento**: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN. 2015. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SLIPAK, A. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 250, p. 102–113, 2014.

SÖDERBAUM, F. **Early, Old, New and Comparative Regionalism**: The Scholarly Development of the Field. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2687942>. Acesso em: 13 set. 2020.

SOLÓN, P. Algumas reflexões, autocríticas e propostas sobre o processo de mudança na Bolívia. In: LEITE, J. C.; UEMURA, J.; SIQUEIRA, F. (org.). **O eclipse do progressismo**: a esquerda latino-americana em debate. São Paulo: Elefante, 2018. p. 61–78.

SOUZA, N. A. de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

SVAMPA, M. Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 282, p. 121–134, 2019.

SVAMPA, M.; MODONESI, M. Posprogresismo y horizontes emancipatorios en América Latina. In: MODONESI, M. **Revoluciones pasivas en América**. Ciudad de México: ITACA -UAMA, 2017. p. 129-143.

TORRES, C. A. B. Mercosur y Unasur: una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. **Revista Análisis Político**, Bogotá, n. 72, p. 115-131, maio-ago. 2011.

TOUSSAINT, E. **El Banco del Sur y la nueva crisis internacional**. La Paz: Editorial Abya Yala, 2008.

WEBBER, J. **The Last Day of Oppression, and the First Day of the Same:** The Politics and Economics of the New Latin American Left. Chicago: Pluto Press, 2017.

ZABOLOTSKY, B. P. Uma nova arquitetura de segurança regional? O papel da UNASUL na Resolução da Crise da Meia Lua na Bolívia em 2008. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 6, n. 3, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/54648>. Acesso em: 13 set. 2020.