

O PROJETO DE DESINTEGRAÇÃO DO FORO PARA O PROGRESSO E INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL (PROSUL): UM BLOCO DE REGRESSIVIDADE AUTÔNOMA

The (Dis)Integration Project of the Forum for the Progress and Development of South America (PROSUL): a regressive autonomy block

Willyan Alvarez Viégas¹

Bernardo Salgado Rodrigues²

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** waviegas@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9073-5486>.

²Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** bernardosalgado90@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6439-8359>

Recebido em: 02 abr. 2021 | Aceito em: 05 out. 2021.

RESUMO

A segunda década do século XXI apresentou um cenário de fragilidades socioeconômicas com sucessivas crises políticas, ampliando a vulnerabilidade externa e a incapacidade estatal de planejamento na América do Sul. No plano regional, constata-se a proeminência da fragmentação, do regionalismo aberto e da retomada de projetos hemisféricos e/ou tratados de livre-comércio. O presente artigo possui o objetivo de ensejar o debate da integração sul-americana na década de 2020, a partir das experiências políticas deste início de século. Utilizando o método qualitativo da análise de documentos oficiais do embrionário Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), a hipótese central é de que este novo bloco consiste numa tentativa de substituir o modelo prévio de integração autônoma por uma integração conservadora alinhada aos interesses liberais e estadunidenses. Por conseguinte, conclui-se que a América do Sul vem sendo afligida por um processo de desintegração regional.

Palavras-chave: Integração regional; América do Sul; PROSUL.

ABSTRACT

In the second decade of the 21st century, South America presented socioeconomic fragilities with successive political crises, increasing the external vulnerability and the state's incapacity for planning. At the regional level, it was verified the prominence of fragmentation, open regionalism and the resurgence of hemispheric projects and free trade agreements. This article aims to promote the debate on South American integration in the 2020 decade, based on the political experiences of the beginning of this century. By Using the qualitative method of analyzing official documents of the Forum for the Progress and Development of South America (PROSUL), this article presents as its central hypothesis that this new block consists in an attempt to replace the previous model of autonomous integration with a conservative integration aligned to liberal and American interests. Consequently, this research concludes that there is a process of regional disintegration affecting South America in the last years.

Keywords: Regional integration; South America; PROSUL.

INTRODUÇÃO

A segunda década do século XXI vem apresentando um cenário de fragilidades socioeconômicas com sucessivas crises políticas, ampliando a vulnerabilidade externa e a incapacidade estatal ³ de planejamento na América do Sul. No plano regional, constata-se a

³ Por capacidade estatal, compreende-se a retomada da centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, principalmente a partir da competência em formular, implementar, coordenar e proporcionar resultados previamente estabelecidos num projeto estratégico. Para Skocpol (1985, p. 9), seria a capacidade de implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos, ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes. Numa linha auxiliar, Bichir (2016, p. 26) complementa que as capacidades do Estado são derivadas não somente das suas competências políticas, mas concomitantemente na construção de apoio a agenda entre os atores sociais, políticos e

proeminência da fragmentação, a recuperação do regionalismo aberto e a retomada de projetos hemisféricos e/ou tratados de livre-comércio extrarregionais. Neste sentido, repensar a integração soberana é o objetivo dos países sul-americanos que buscam autonomia político-econômica e projeção de poder no sistema internacional.

Historicamente, a integração sul-americana vem apresentando desafios colocados aos Estados nacionais. Dentre eles, o mais sensível é a desconstrução das assimetrias e desigualdades regionais, assim como baixa institucionalização, dispersão na busca de interesses comuns, e carência na ampliação de componentes sociais. Da mesma forma, ela possibilita oportunidades cooperativas e conjuntas, tais como a ampliação de economias de escala e complementaridade produtiva, possibilidade de uma arquitetura financeira regional e de projetos de infraestrutura físico-energética, criação de mecanismos de defesa econômico-militar, inserção mundial ativa com a elevação do poder de barganha internacional, dentre outros.

O presente artigo possui o objetivo de ensejar o debate da integração sul-americana na década de 2020, a partir das experiências políticas deste início de século. Utilizando o método qualitativo da análise de documentos oficiais do embrionário Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), a hipótese central é de que este novo bloco consiste numa tentativa de substituir o modelo prévio de integração autônoma por uma integração conservadora alinhada aos interesses hegemônicos sobre a região e sob uma perspectiva liberal. Por conseguinte, observa-se que a América do Sul vem sendo afligida por um processo de desintegração regional, se analisado sob uma perspectiva geopolítica de soberania regional nas relações internacionais.

O trabalho encontra-se dividido em três seções. Primeiramente, será exposta uma breve reflexão sobre os dois modelos principais que caracterizaram as experiências de integração sul-americana nas últimas décadas. Subsequentemente, se estabelecerá o cenário recente da integração sul-americana, ratificando uma dicotomia entre o projeto progressista da onda rosa dos anos 2000 e a contraofensiva conservadora da onda azul da década de 2010. Na última seção, será empreendida uma análise crítica do PROSUL vis-à-vis um projeto autônomo de integração. Na última parte, realizaremos algumas considerações finais críticas e propositivas.

1. Modelos de integração para a América do Sul

No século XXI, a integração regional vem se apresentando cada vez mais como um pré-requisito imperativo para os países se associarem à economia mundial, impedindo o isolamento e dispersão. Com a finalidade de ampliar a sua institucionalização e aprofundar a cooperação, é necessário estimular a reflexão sobre os impactos político-econômicos da integração, assim

econômicos proeminentes, enquanto Jaguaribe (2016, p.26) define como a “capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (*policy spaces*) entre objetivos e oportunidades.”

como as perspectivas de longo prazo desse processo num sistema internacional globalizado. Em outros termos, os objetivos basilares da integração “consistiriam no estabelecimento de um espaço integrado em termos econômico-comerciais, físico-logísticos e político-institucionais, cuja coordenação da política externa e da segurança estratégica se apresenta como meta geopolítica.” (Rodrigues, 2020, p. 87).

O regionalismo na América do Sul apresenta aspectos e características dicotômicas no que tange os projetos de integração regional. Essa dualidade da regionalização é visualizada a partir de dois paradigmas, o regionalismo aberto, identificado às experiências neoliberais na década de noventa, e o padrão de integração surgido nos anos 2000 identificado aqui como regionalismo periférico autônomo. O primeiro possui influência direta do regionalismo aberto cepalino, apresentada no documento “*O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe*” (CEPAL, 1994, pp. 937-958). Nesta visão, a integração é interpretada como uma etapa da abertura à globalização, do livre comércio e dos mercados, destravando barreiras protecionistas, aperfeiçoando a competitividade e instaurando choques de eficiência e produtividade. Assim, o papel do Estado se restringe à promoção da liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e à constituição de um arcabouço regulatório favorável à atração de investimentos privados, onde a lógica econômica se sobrepõe a lógica política. (Padula, 2010, p.65) Esse modelo de integração é associado ainda ao paradigma da integração hemisférica, ou integração monroeniana, que estabelece o hemisfério americano como zona de cooperação imediata, sendo diretamente proporcional a ampliação e influência dos Estados Unidos “para o livre exercício de sua política de expansão nesta parte do globo.” (Costa, 1992, p.66).

Em contrapartida, o denominado regionalismo periférico autônomo (RODRIGUES, 2020) possui uma visão político-estratégica, cujos objetivos incluem redução das assimetrias regionais e espaciais. Desta forma, propõe-se uma alternativa a um modelo de integração com foco no mercado global, única e exclusivamente, baseando-se na desvinculação seletiva frente à globalização, na cooperação como pressuposto para o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais, e ênfase no comércio estratégico.

Segundo Puig (1984) e Jaguaribe (1973; 1979), a autonomia seria a afirmação do livre-arbítrio para projetar e corporificar projetos nacionais independentes e sem subordinação, aperfeiçoando as capacidades estatais, amenizando suas vulnerabilidades externas e redirecionando sua atuação nas relações internacionais; seriam “políticas ativas de industrialização e à promoção de propostas de ação multilateral para reverter a situação periférica dos países latino-americanos e descartar um ‘periferismo permanente’.” (Granato, 2014, p.83)

Na dimensão especificamente externa, caracteriza-se pela disposição a tomar decisões em matéria internacional, sem interferências nem constrangimentos de atores externos, e a controlar processos ou acontecimentos que se produzem para além das fronteiras de seu Estado. Essa autonomia internacional depende, portanto, das próprias capacidades dos Estados, assim como das condições que imperam em nível regional/mundial. (Colombo; Frechero, 2012, p.201)

No contexto da integração regional, esta seria caracterizada como subsidiária, instrumental e afirmativa de autonomia nacional. Assim, diferentemente do modelo proposto pelo regionalismo aberto, o objetivo de conexão multilateral com o mercado externo deve estar subordinado à prioridade de integração de modo a possibilitar a expansão e a produção da atividade industrial e comercial da região. Assim, se prioriza as interconexões estratégicas e polos integradores (Costa, 2013, p.669), cujo aproveitamento dos espaços tem a finalidade de organização econômica com base na industrialização, no comércio estratégico, na formação de um amplo mercado e autonomia, possibilitando a indução de regiões mais atrasadas.

Em outros termos, este artigo busca estabelecer as diretrizes teóricas e qualitativas que confirmam que tanto a integração hemisférica quanto o regionalismo aberto vêm prevalecendo no cenário sul-americano na segunda metade da década de 2010, acompanhado por um processo de desconstrução do paradigma anterior de integração autônoma. Este processo influencia o direcionamento estratégico de determinados países na América do Sul numa onda conservadora capitaneada, na atualidade pelo PROSUL, em contraposição à onda progressista, ou onda rosa, da década de 2000. Nas seções seguintes esse cenário da integração regional nos últimos anos será formalizado, com o objetivo de ratificar a dicotomia entre o projeto progressista da onda rosa dos anos 2000 e a contraofensiva conservadora da onda azul da década de 2010.

2. O Cenário da integração sul-americana na década de 2010: da onda rosa à onda azul.

As experiências de integração regional de caráter autônomo e progressista na América do Sul, desenvolvidas nos anos 2000 sob o estigma da “onda rosa” (Panizza, 2006), encontraram fortes limitações na década de 2010, constatadas tanto a partir da ideia da derrota dos oficialismos como parte de uma reação baseada nas mudanças na economia doméstica e na economia política internacional, quanto na ascensão política da direita na região. (Sanahuja, 2019: Luna; Rovira Kaltwasser, 2021) Estes fatores possibilitaram a emergência de um movimento totalmente contrário, que aqui é denominado de “onda azul”.

Os processos de integração da década de 2000 entram em crise em consequência, principalmente, do fim do ciclo de crescimento das economias sul-americanas, a partir da queda do preço das *commodities* das quais a maioria das economias da região é dependente. Esse processo acompanha o fim dos governos progressistas em alguns desses países, uma vez que “a integração da América do Sul tem uma dinâmica que corresponde, em parte, à evolução interna dos países.” (Amorim, 2020, p. 8).

Esse processo desenvolve-se ao longo dos últimos anos com mudanças significativas no perfil das sociedades e dos governos nos principais países do continente. Tokatlian (2012) identifica esse processo como o *neogolpismo* latino-americano, quando ocorre a tentativa de golpe contra o governo de Rafael Corrêa no Equador, em 2010, e com a deposição de Fernando Lugo no Paraguai, em 2012. Em função desse episódio, a suspensão temporária do Paraguai do

MERCOSUL indicava que as organizações de integração regional exerceriam pressão sobre os países contra as rupturas da ordem democrática. Contudo, tal papel foi abandonado nos anos seguintes após as sucessivas mudanças de governo.

A segunda metade da década é marcada pelas mudanças de governo nos principais países da região. No final de 2015, Maurício Macri é eleito na Argentina, colocando fim ao período de governos peronistas de Néstor e Cristina Kirchner. Esse evento é sucedido pela queda de Dilma Rousseff, em 2016, após sofrer impeachment em consequência de um processo de forte avanço conservador nos anos anteriores no país. A mudança de governo nos dois principais países do subcontinente marca de forma decisiva a ascensão conservadora na região e tem impacto direto sobre os mecanismos de integração. Os novos governos rompem com a política externa desenvolvida pelos governos Kirchner na Argentina e pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil, estabelecendo uma estratégia de abertura comercial e aproximação com os Estados Unidos. Os novos governos abandonam o paradigma do regionalismo periférico autônomo que caracterizou os projetos de integração regional durante o período anterior, e recuperam uma estratégia identificada à integração hemisférica e ao regionalismo aberto.

Outros eventos marcam esse processo de ascensão da direita na região nos anos seguintes, como a adoção do programa conservador por Lenín Moreno no Equador após sua eleição em 2017, antes considerado um sucessor do governo Rafael Correa; a eleição de Sebastián Piñera no Chile, em 2018, com um programa ultraliberal; a entrada da Colômbia na OTAN, em maio de 2018, e eleição de Iván Duque no mesmo ano com uma agenda fortemente conservadora identificada à direita radical. Já em 2019, o processo se aprofunda com um golpe de estado civil e militar que depõe Evo Morales na Bolívia, tendo como elementos adicionais uma forte presença do discurso religioso, a participação de milícias paramilitares e de movimentos racistas anti-indígenas; e, por último, ocorre a eleição de Lacalle Pou no Uruguai, pondo fim a um longo período de governos da Frente Ampla de caráter progressista.

Em 2018, observou-se no Brasil um aprofundamento da crise política e institucional instalada no país. Após a prisão de Lula, principal candidato do campo progressista, e o enorme crescimento dos movimentos de direita radical, em outubro Jair Bolsonaro é eleito à Presidência da República, definindo a guinada conservadora no Brasil e no continente. Durante o período eleitoral, a política externa brasileira para a região foi um dos pontos centrais da campanha de Bolsonaro. Como destacam Saraiva e Costa e Silva (2019), Bolsonaro coloca em xeque padrões consolidados na tradição da política externa brasileira e pauta seu discurso na oposição aos governos do Partido dos Trabalhadores, propondo a reversão da política externa executada nos governos Lula e Dilma. Esta foi definida como ideológica, assim como fez seu antecessor, e voltada ao apoio a governos de esquerda. A relação com a Venezuela assume posição central na campanha em função da crise econômica vivida pelo país vizinho e da questão da imigração de venezuelanos para o Brasil.

Os primeiros pronunciamentos como presidente eleito possuíram efeitos imediatos nas relações internacionais brasileiras, causando apreensão e reações de diversos Estados. Bolsonaro definiu o Chile como primeiro destino após a posse. Durante essa visita é formalizada a criação do PROSUL como novo mecanismo de integração regional. A escolha do Chile como primeiro país visitado rompe com a tradição de visitas à Argentina dos presidentes brasileiros recém-eleitos e simboliza o enfraquecimento da parceria histórica.

Essa situação é agravada com a oposição declarada do governo brasileiro à eleição de Alberto Fernández, em 2019, que, em conjunto com a eleição de Luis Arce na Bolívia, em 2020, reconfiguram o cenário regional e estabelecem um freio ao processo de expansão conservadora no continente. Fernández é eleito após um aprofundamento da crise econômica na Argentina com uma forte crise cambial e um expressivo endividamento com o Fundo Monetário Internacional. O novo governo argentino propõe uma reversão no direcionamento da política externa do país e a recuperação do paradigma anterior de integração.

Ainda no início de 2019, por meio da Circular nº3.934, ocorre a saída unilateral do Brasil do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da ALADI (Banco Central do Brasil, 2019). Esse acordo estabelece um sistema internacional de pagamentos através do qual são liquidadas operações de comércio internacional pelos bancos centrais dos países membros. Essa saída expõe a política do governo Bolsonaro de enfraquecimento dos mecanismos de incentivo ao comércio regional.

El retraimiento del liderazgo brasileño en Sudamérica, junto con los virajes y desorientaciones ocurridas al interior de Mercosur, la desaparición de Unasur y la creación de nuevas y frágiles iniciativas como ProSur han dañado la credibilidad de las iniciativas de la región, así como la posibilidad de identificar una voz conjunta en Sudamérica, como un todo diferenciado. (Vadell; Giaccaglia, 2020, p. 1074)

Em síntese, podem-se identificar algumas tendências no atual período que apontam o cenário de uma tentativa de restabelecimento da integração hemisférica e do regionalismo aberto e que resultam até o momento em um processo de desintegração regional com a desconstrução do ciclo anterior de regionalismo periférico de caráter autônomo. Os governos de perfil conservador que se expandiram na região durante a última década apresentam como características o discurso de abandono de uma suposta política externa “ideológica”, a restrição do incentivo à integração comercial, em alguns casos, e em outros a rejeição mais ampla à integração; o esvaziamento e enfraquecimento (MERCOSUL) ou abandono (UNASUL) das instituições de integração regional; a restrição ao escopo comercial de algumas organizações, deixando de lado outras dimensões; o prejuízo às negociações comerciais conjuntas com a deterioração do MERCOSUL em virtude dos aspectos anteriormente expostos; o privilégio às negociações bilaterais com potências estrangeiras (tais como os Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) entre Chile e China, em 2005, e entre Peru e China, em 2009), com o enfraquecimento do multilateralismo; o realinhamento da maioria dos países aos Estados Unidos, em diferentes graus; o enfraquecimento da diplomacia para resolução de conflitos, evidente no caso venezuelano a partir da expulsão do país das organizações; o fortalecimento do

papel interventor alinhado aos interesses hegemônicos por parte da OEA, recuperando seu perfil original, evidenciado no pedido de ativação do TIAR pelo governo dos Estados Unidos contra a Venezuela no âmbito da organização.

Em outros termos, para além do âmbito dos governos, ambas as ondas na América do Sul são visualizadas, inclusive, na delimitação dos processos de integração regional. Num primeiro momento, a integração soberana é visualizada nos movimentos que buscavam uma maior inserção conjunta e estruturante da região no sistema internacional, um regionalismo periférico autônomo com experiências tais como a IRRSA (2000), o ALBA-TCP (2004), a UNASUL (2008), a CELAC (2010), e a própria inclusão da Venezuela no MERCOSUL, em 2012. Subsequentemente, a reversão para a integração hemisférica pautada pelo regionalismo aberto tem sido preponderante na década de 2010, com a criação da Aliança do Pacífico (2012), do TPP (2015)⁴, da exclusão da Venezuela do MERCOSUL, iniciada em 2016 e finalizada em 2019, do encerramento das atividades da UNASUL, em 2018, e, mais recentemente, da concepção do PROSUL.

3. Uma análise crítica do PROSUL (Foro para o Progresso e Integração da América do Sul)

A criação do novo fórum, de iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, em março de 2019, tem como principal objetivo a substituição do modelo de integração anterior desenvolvido no período de preponderância dos governos de esquerda na região. Tal modelo é identificado especialmente à UNASUL, classificada pelos novos governos como “ideologizada (influência bolivariana), burocrática (tratado e regimento) e custosa (40 funcionários e orçamento anual de 11 milhões de dólares).” (Barros, 2020, p. 8). Portanto, o padrão anterior de regionalismo autônomo institucionalizado é encarado pelos governos sucessores como antítese do novo projeto a ser desenvolvido pelo PROSUL.

Prosul fue creado sobre la impugnación de su antecesor: los países abandonaron la Unasur aduciendo que era un bloque con «exceso de ideologismo y burocracia». Estos argumentos resultan poco sustentables, si se tiene en cuenta que una de las características de la Unasur es haber sabido congregarse diferentes feilgresías ideológicas, políticas y económicas. A lo largo de una década, convivieron economías abiertas con modelos estatistas; gobiernos antiimperialistas con gobiernos proestadounidenses; líderes populistas con presidentes republicanos. (Frenkel, 2019, p. 3)

Segundo Piñera, durante a abertura do encontro para criação do Foro, o novo mecanismo de diálogo deveria ser “livre de ideologias”, ao contrário das organizações anteriores. (Agência Brasil, 2019). Esse discurso é replicado pelos seus pares constantemente ao caracterizarem o novo ciclo de integração regional. Em outros termos, o PROSUL é originado do mesmo processo que levou ao esvaziamento da UNASUL e da CELAC⁵ nos últimos anos, e a

⁴ Ainda que o *Trans-Pacific Partnership* (TPP) tenha perdido força com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e sua posterior retirada do acordo, julga-se necessário citá-lo uma vez que consiste num projeto totalmente convergente com as tentativas cíclicas de incorporação de uma integração hemisférica no continente americano.

⁵ O Brasil suspendeu a participação na CELAC em janeiro de 2020.

criação do Grupo de Lima, em 2017, com o objetivo de isolar diplomaticamente a Venezuela e organizar a pressão internacional no continente para a derrubada do governo de Nicolás Maduro.

Esta nueva iniciativa de integración regional, de orientación conservadora, nació sobre las cenizas de Unasur, la cual fue abandonada por los nuevos gobiernos que llegaron al poder en los países sudamericanos, considerándola un esquema en exceso ideologizado. Prosur nació con el mismo espíritu que la Alianza del Pacífico, es decir, bajo la promesa de poca burocracia, una estructura simple, sin secretariado y a bajo costo. (Vadell; Giaccaglia, 2020, p. 1056)

Em 22 de Março de 2019 ocorre a primeira cúpula dos chefes de Estado em Santiago do Chile para a criação do novo bloco regional que tem como produto a assinatura de uma declaração presidencial conjunta para a sua fundação. (PROSUL, 2019a) Essa cúpula exclui a participação da Venezuela, sob alegação de não cumprimento dos critérios democráticos estabelecidos pelos demais governos que participam da criação do bloco. Apesar da exclusão do governo venezuelano, o deputado Juan Guaidó, autodeclarado presidente interino da Venezuela, é convidado a participar da cúpula pelos demais chefes de Estado. Contudo, este rejeita o convite. Ao todo oito países assinam o documento: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Guiana. Uruguai e Bolívia participam do encontro, mas não assinam a declaração, ficando de fora da sua composição original junto à Venezuela, tendo naquele momento ainda governos não alinhados aos integrantes do bloco.

Essa composição inicial expõe o viés da nova organização voltada à concertação política regional de governos de perfil conservador e liberal. Ao contrário do modelo anterior, que incluía na composição das organizações internacionais uma maior diversidade de matizes ideológicos como o MERCOSUL e a UNASUL, o PROSUL surge como um mecanismo pautado pelo perfil ideológico dos novos governos do continente. Conforme salienta Forti Neto (2020, p. 145), o PROSUL surge num contexto de contraposição ideológica a uma organização regional e como resposta ao viés de esquerda tanto da Unasul quanto da Venezuela, em que “os aspectos ideológicos sobrepuseram muitas das decisões técnicas”. (Forti Neto, 2020, p. 145)

Essa característica expressa uma forte contradição com os pronunciamentos dos chefes de Estado sobre a criação do bloco, nos quais é reiterado o caráter “não ideológico” da organização em contraposição ao perfil das experiências anteriores de integração. Essa aparente contradição evidencia uma estratégia compartilhada de normalização de uma política externa pautada pelo livre-mercado e pelo alinhamento hegemônico como políticas que obedecem a critérios estritamente técnicos, sendo assim a única opção a ser seguida pelos governos. Essa característica aponta a recuperação das estratégias desenvolvidas durante o ciclo de regionalismo aberto do final do século XX.

Em síntese, o PROSUL é definido como um mecanismo e espaço de diálogo e cooperação na declaração dos ministros de relações exteriores dos países membros que define as diretrizes do bloco. (PROSUL, 2019b) Nesse sentido possui um perfil distinto das demais organizações de

integração regional criadas nas décadas anteriores. Estas possuíam uma estrutura mais complexa e densa, com sedes, sistemas de financiamento e subdivisões diversas voltadas à integração em diferentes áreas das políticas públicas.

Entretanto, os chefes de Estado que fundam o PROSUL não objetivaram a criação de uma organização nesses moldes, e sim a construção de um espaço de concertação política com uma estrutura mais superficial e dispersa. Dessa forma, o bloco não constitui, de fato, uma instituição ou uma organização de integração regional como as demais, e sim, como o próprio nome aponta, um fórum de diálogo de estrutura mais flexível, que não envolve um comprometimento profundo dos Estados.

O PROSUL não possui um tratado constitutivo, como outras organizações. Desse modo, não exige a ratificação de seus documentos oficiais pelos parlamentos dos países envolvidos. Sua criação se deu através de uma declaração presidencial conjunta dos chefes de Estado em termos mais abstratos e gerais do que tratados convencionais de organizações multilaterais e sem qualquer poder vinculante. (PROSUL, 2019b, p. 9) Essa característica define já na sua constituição um perfil de integração limitado a políticas estritamente de governo, com baixa probabilidade de se tornarem políticas de Estado que se projetem para além das eventuais mudanças de governo nos países envolvidos.

A declaração conjunta de criação do PROSUL expõe que o espaço de diálogo deve possuir “uma estrutura leve, flexível, não custosa, com regras de funcionamento claras e com um mecanismo ágil de tomada de decisões (...)” (PROSUL, 2019a, p. 2). Essa estrutura facilita a concertação política entre os governos sem exigir o comprometimento de outras esferas do Estado e sem submeter às decisões diretamente à pressão das oposições internas aos governos nos parlamentos nacionais. Além disso, essa estrutura previne o fórum quanto a mudanças de governo nos países integrantes que destoem do conjunto inicial, uma vez que uma menor rigidez, em comparação a outras organizações, permite que a maior parte dos países consiga isolar eventuais governos não alinhados, protegendo-se contra vetos e adotando suas determinações por maioria absoluta dos países participantes. (PROSUL, 2019b, p. 8) Essa mudança de perfil é consequência das dificuldades encontradas pelos novos governos nas organizações de integração anteriores, que demandavam um maior relacionamento com governos de orientação ideológica distinta.

A estrutura flexível que emerge com o PROSUL tem coerência com a postura de esvaziamento dos organismos identificados ao modelo anterior de integração regional, uma vez que “Prosul no se propone agregar un nuevo plato al menú de organismos regionales, sino restringir los comensales según la afinidad ideológica.” (Frenkel, 2019).

Todo parece indicar que Prosul está más próximo a ser una reacción intergubernamental hacia la situación interna de un Estado vecino y hacia la organización precedente que un mecanismo regional con intenciones propositivas a largo plazo y con capacidad de aglutinar a voces disonantes. (Navarro, 2019, p. 5)

Contudo, essa estrutura confere ao Foro uma debilidade na implementação de suas políticas. O perfil do bloco dificulta a concretização de políticas mais estruturadas, favorecendo decisões de caráter mais generalista. Essa debilidade se estabelece em virtude da baixa densidade estrutural da organização, como pode ser observado na primeira Declaração Ministerial do PROSUL, que estabelece as diretrizes para funcionamento do Foro. Neste documento, os chanceleres dos países membros defendem novamente a criação de uma estrutura leve e flexível, em oposição a uma burocracia excessiva, e a sua implementação gradual de acordo com os interesses dos seus membros a partir de compromissos voluntários (PROSUL, 2019b, p.2).

Segundo o desenho da estrutura do Fórum, seu funcionamento é dependente do governo que ocupa a Presidência *pro tempore*, que é responsável por promover “o diálogo e a cooperação entre os países membros para o desenho de planos setoriais conjuntos nas áreas de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança, combate ao crime e gestão de risco de desastres.” (PROSUL, 2019c) Isso reforça o caráter governamental do bloco, apresentando menor autonomia diante das eventuais mudanças na orientação de política externa dos países. Caso a presidência *pro tempore* venha a ser ocupada por um governo com perfil ideológico não alinhado aos demais integrantes, as ações do bloco dependentes da convocação e organização do país ocupante da presidência serão prejudicadas, podendo levar a uma paralisia do mecanismo, como ocorrido em experiências anteriores de integração.

A estrutura do mecanismo, apresentada como flexível e voltada para eficiência e agilidade nas decisões, permite facilmente o isolamento e a suspensão de participantes indesejados que destoem do conjunto dos demais governos. As diretrizes de funcionamento preveem a suspensão de países participantes através do acionamento da cláusula democrática do Fórum, mediante a aprovação de dois terços dos membros da Cúpula Presidencial (PROSUL, 2019b, p.3).

A partir da análise da construção do bloco e de seu funcionamento inicial pode-se observar que o PROSUL é uma tentativa de renovação do regionalismo aberto e da integração hemisférica, lastreada pelos Estados Unidos, na América do Sul. Esse padrão de integração regional que caracterizou o período dos governos neoliberais, principalmente durante a década de noventa, volta a ser colocado na agenda dos governos sul-americanos após o fim do período de regionalismo autônomo construído pelos governos anteriores.

Hernández e Mesquita (2020, p. 558) ratificam tal prerrogativa ao afirmar que, após a promoção e consolidação de um regionalismo pós-liberal no início do século XXI, há novamente um ponto de inflexão na região. Assim, o PROSUL consistiria basicamente em um

regionalismo que se baseia na retórica política de afastamento das esquerdas da região e de uma suposta “desideologização” para se consolidar e legitimar. [...] 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. (Hernández; Mesquita, 2020, p. 559)

Como visualizado ao longo da seção, o PROSUL surge do processo de desconstrução da integração regional periférica de caráter autônomo que levou ao esvaziamento da UNASUL e CELAC e de enfraquecimento do MERCOSUL. Entretanto, “reemplazar un organismo plural e inclusivo por otro limitado a gobiernos afines impide desarrollar mecanismos efectivos de resolución de conflictos y espacios abarcativos desde los cuales consensuar mínimos denominadores comunes.” (Frenkel, 2019, p. 5)

Adicionalmente, a tentativa de estabelecimento de um novo ciclo de regionalismo aberto pautado pelo livre-mercado se traduz até o momento na deterioração do comércio regional, onde parcelas antes ocupadas pelas trocas intrarregionais cedem espaço para o intercâmbio com países de fora do continente, notadamente a China. Isso se evidencia principalmente no enfraquecimento das relações comerciais entre Brasil e Argentina, acompanhada pela deterioração de suas relações diplomáticas. Anteriormente tendo o Brasil como principal parceiro econômico, a Argentina substitui uma parcela significativa das transações com o vizinho pelo comércio com a China, o que afeta diretamente as exportações brasileiras, principalmente na parcela industrial de sua composição.

Esse processo evidencia um movimento de desintegração regional na sua dimensão econômica e política que, intensificados pelas tentativas tímidas de concerto regional de base conservadora, vem sendo acompanhado pela fragmentação e distanciamento político entre os países do continente. Desta forma, o PROSUL consiste numa tentativa de substituir o modelo prévio de integração multidimensional por uma integração conservadora alinhada aos interesses liberais curto-prazistas ⁶, o que caracteriza uma regressividade nos processos de integração autônomos e soberanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo principal demonstrar que a segunda década do século XXI apresenta um cenário de proeminência da fragmentação, do regionalismo aberto e da retomada de projetos hemisféricos e/ou tratados de livre-comércio, em que cada país maximiza vantagens individuais de alianças preferenciais com grandes polos estratégicos. Desta forma, o PROSUL vem se apresentando como o exemplo mais recente de regressividade autônoma da integração na América do Sul, compreendida como uma tendência retrógrada, retroativa e desagregadora na comparação com os projetos delineados na década de 2000, conflagrando um retrocesso político-estratégico análogo ao do início dos anos 1990 no contexto do neoliberalismo e do Consenso de Washington.

⁶ Por curto-prazismo liberal, compreende-se a apropriação dos recursos financeiros por corporações financeiras com a finalidade de especular, ao invés de investir, drenando o sistema produtivo e inviabilizando sua dinamização. Consequentemente, essas políticas do capital, em conjunto com a reestruturação produtiva e as forças desagregadoras do capitalismo financeiro-especulativo, vêm provocando o aumento da desigualdade entre e dentro dos países.

Para as conclusões analíticas do trabalho, a integração econômica sul-americana é pré-requisito indispensável para se conectar à economia mundial, reduzir a vulnerabilidade externa e romper com o subdesenvolvimento e a dependência. Assim, o estabelecimento de um espaço político integrado nos planos econômico-comercial, físico-logístico, sociocultural e diplomático-securitário é um imperativo geopolítico como consequência da crescente competição interestatal e da concentração e centralização de capital, poder e riqueza. Neste sentido, repensar a integração autônoma e periférica é o fundamento dos países sul-americanos que buscam soberania político-econômica e projeção de poder no sistema internacional; um modelo de integração dos povos para os povos.

Todos esses aspectos apresentados de desintegração regional indicam como possíveis consequências impactos econômicos e sociais negativos, como aumento da restrição externa, reprimarização da economia e desindustrialização; um possível acirramento dos conflitos diplomáticos através do abandono da diplomacia de resolução de conflitos, tendo como consequência a deterioração da paz na região; a inserção progressiva da região nos conflitos geopolíticos globais entre as grandes potências, como EUA, China e Rússia; e uma pressão por expansão do poder hegemônico dos Estados Unidos sobre a região em um cenário global altamente competitivo.

Neste último tocante, é imperativo o abandono de uma lógica de política externa de permissividade liberal, de aceitação da condição subalterna dos países sul-americanos ao se comprometerem automaticamente ao alinhamento/anexação aos interesses dos Estados Unidos, sem contrapartidas substanciais e materiais para a modificação das suas estruturas econômico-produtivas. Isto significa rechaçar o pressuposto da transformação da América do Sul em instância de subordinação e aceitação do *status quo* internacional, atuando como terceiro interessado na nova polarização global sino-americana e priorizando-se como um ator global que visa fortalecer a margem de negociação e o poder de persuasão.

Ainda que o cenário analisado seja de pessimismo, entretanto, alguns eventos em direção contrária apontam para reações ao processo analisado, como a eleição de López Obrador no México, em 2018; a criação do Grupo de Puebla, em 2019, em oposição ao Grupo de Lima; a proposta de reativação da UNASUL e a não aprovação da saída do Chile pelo parlamento do país; a eclosão de diversas revoltas populares em oposição aos governos conservadores no Equador, Bolívia, Chile e grandes mobilizações na Argentina e Colômbia ao longo do ano de 2019; além da eleição de Alberto Fernández na Argentina. Essas reações indicam que o processo anteriormente descrito não se desenvolve em continuidade ininterrupta, podendo encontrar resistências maiores ao longo dos próximos anos que conduzam ao seu enfraquecimento e abertura de um novo ciclo na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil (2019). 'Prosul será um fórum sem ideologias, defende Piñera.' 23 de março.

Amorim, C. (2020). 'A integração da América do Sul e a Ordem Mundial pós-COVID-19'. *Revista Sul Global*, Rio de Janeiro, 1(2), p. 8-11.

Banco Central do Brasil. (2019). *Banco Central decide comunicar saída do CCR à Aladi*. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16715/nota>

Barros, P. S. (2020). *20 anos da Operação Sul-Americana*. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/20-anos-da-Operacao-Sul-Americana/6/48612> [Acesso em 25/09/2020].

Bichir, R. (2016). 'A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul'; in: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CEPAL. (1994). 'O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe'; in: BIELSCHOWSKI, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. pp. 937-958.

Colombo, S.; Frechero, J. I. (2012). 'Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região'. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 34(1), p.189-222.

Costa, D. (2013). 'Do sonho do Mercosul à realização da Unasul'; in: GADELHA, R. M. *Mercosul a Unasul - avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ. p. 661-682

Forti Neto, O. (2020). 'Da UNASUL para o PROSUL: a visão do estado de direito e o regionalismo latino-americano'. *Conjuntura Global*, [S.L.], 9(1), p. 130-149.

Frenkel, A. (2019). *Prosur: el último frankenstein de la integración sudamericana*. Nueva Sociedad. Buenos Aires, jun, 2019.

Granato, L. (2014). 'A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas'. *Oikos*, Rio de Janeiro, 13(2), p.78-90.

Hernández, L. G.; Mesquita, B. (2020). 'Da Unasul ao Prosul: (contra)dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas'. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, [S.L.], 9(18), p. 538-563.

Jaguaribe, A. (2016). 'Capacidades Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação'; in: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Jaguaribe, H. (1973). 'Dependencia y autonomía en América Latina', in: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 1-85.

Jaguaribe, H. (1979). 'Autonomía periférica y hegemonía céntrica'. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, n. 49, pp. 91-130.

Luna, J.; Rovira Kaltwasser, C. (2021). 'Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), p. 135-155.

Navarro, A. D. (2019). *Prosur y las lecciones aprendidas de Unasur*. Foreign Affairs Latinoamérica. Ciudad de México, ago. 2019.

Padula, R. (2010). *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. 2010. 311f. Tese (Doutorado) - Pós-graduação em Engenharia de Produção, Coppe, UFRJ.

Panizza, F. (2006). *La marea rosa*. Análise de Conjuntura OPSA, n. 8.

PROSUL (2019a). *Declaração Presidencial sobre a renovação e fortalecimento da América do Sul*. Santiago, 23 de março de 2019. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf> [Acesso em: 23/09/2020].

PROSUL (2019b). *Declaração de chanceleres e diretrizes para o funcionamento do Fórum para o Progresso e a Integração da América do Sul*. Nova Iorque, 25 de setembro. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion-de-Ministros-de-RREE-1.pdf> [Acesso em 23/09/2020].

PROSUL (2019c). *Sobre o Prosur*. Disponível em: <https://foroprosur.org/sobre-prosur/> [Acesso em: 23/09/2020].

Puig, J. C. (1984). 'Introducción', in: Puig, J. C. (Comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 6-12.

Rodrigues, B. S. (2020). 'Integração Contemporânea na América do Sul: hemisférica, regional e multilateralista'. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, 6(1), p. 87-113, 2020.

Sanahuja, J. A. (2019). 'Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), p. 59-94.

Saraiva, M. G.; Costa e Silva, A. V. (2019) 'Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro'. *Relações Internacionais*, 64, pp. 117-137, Lisboa, dez.

Silva Barros, P. (2020). *América del Sur es ahora más vulnerable a las controversias extra-regionales*. Clarín, 2020. Grupo Clarín: Buenos Aires, Argentina.

Skocpol, T. (1985). 'Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', in: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tokatlian, J. G. (2012). *El auge del Neogolpismo*, La Nación, Buenos Aires, 24 jun. 2012.

Vadell, J. A.; Giaccaglia, C. (2020). *El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral*. Foro Internacional, v. 60, p. 1041-1080.

Velasco e Cruz, S; Kaysel, A; Cudas, G. (orgs.) (2015). *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.